Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

Volume 5 Number 3

HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

Social Capital

A Useful Tool for Public Policy?

Social capital is a concept with much promise, but an uncertain future. On the one hand, the basic intuition behind it makes sense: our social relations can be an important source of resources and supports. Public policy researchers and practitioners have been keenly interested in social capital precisely because of its promise to provide a means to better identify and understand just how these resources and supports are invested in and developed, how they are accessed, and what kind of benefits flow from them. If we can better understand this process we might, in turn, better harness its potential in realizing any number of public policy objectives.

On the other hand, though recent years have witnessed worldwide interest in social capital's public policy potential, its usefulness for policy and program development has yet to be fully realized. Much of the blame for the present inability to translate the concept into policy settings lies with the conceptual confusion

SOCIAL CAPITAL AS A PUBLIC POLICY TOOL

3 **Making Social Capital Work for Public Policy**
Jeff Frank, Policy Research Initiative

7 **Social Capital: Building a Foundation for Research and Policy Development**
Robert Judge, Policy Research Initiative

13 **Social Capital, Social Networks, and Access to Employment: Investigating Constraints on Labour Market Participation in New Zealand**
Peter King and Charles Waldegrave, The Family Centre (New Zealand)

19 **Social Capital, Network Formation and the Community Employment Innovation Project**
David Gyarmati and Darrell Kyte, Social Research and Demonstration Corporation

25 **Using a Social Capital Perspective to Understand Social and Economic Development**
Ralph Matthews, University of British Columbia

31 **Can Public Policy Address Social Capital?**
Solange van Kemenade, Sylvain Paradis, Éric Jenkins, Health Canada

ARTICLES ON OTHER TOPICS

35 Economics of North American Integration

41 Adapting to North American Integration

RESEARCH BRIEFS

47 Canada–US Border Cost Impacts and Their Implications for Border Management Strategy

51 Poverty Is About Assets as Well as Income

55 Social Capital at Work

BOOK REVIEWS

61 Social Capital

63 Social Cohesion and Economic Prosperity

EYEWITNESS REPORTS

65 The Difference that Gender Makes

67 Social Inclusion, Social Capital and the New Social Policy

DATA FOR POLICY RESEARCH

70 Counting Connections that Count

73 Social Engagement in Canada

UPCOMING EVENTS

77 Conferences

78 PRI-SSHRC Policy Research Roundtables

Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada

Policy Research Initiative / Projet de recherche sur les politiques

HORIZONS
Policy Research Initiative

PRI Horizons Team

Executive Director
Jean-Pierre Voyer

Managing Editor
Richard Tate

Associate Editor
Catherine Demers

Project Officer
Johanne Valcourt

Copy Editing and Translation by
PMF Editorial Services and Tradulitech

Design and layout by
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research work on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit policyresearch.gc.ca.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca
Phone: 613.947.1956
Fax: 613.995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

© Public Works and Government Services Canada, 2003

in the literature, and the difficulties this has meant for attempts to operationalize social capital. Indeed, the sheer breadth of phenomena that have been labelled social capital, while accounting for some of the concept's popularity, has introduced a high degree of fuzziness into social capital research.

Earlier this year, the Policy Research Initiative launched a new horizontal project, Social Capital as a Public Policy Tool. This project aims to cut through the conceptual confusion, and explore how this concept might finally be brought to ground for public policy purposes in Canada. Its current efforts centre on the development and testing of an analytical framework that will allow for a clear and rigorous understanding of the phenomenon. The lead article by Jeff Frank, the director of this horizontal project, provides an overview of some of the thinking that lies behind efforts to develop this framework. Robert Judge, a research officer working with the social capital team, follows this with an exploration of the conceptual differences in the literature, and suggests a means for overcoming the confusion.

The remaining feature articles represent various attempts to apply the concept of social capital to issues of public policy concern. Peter King and Charles Waldegrave, from the Family Centre Social Policy Research Unit in New Zealand, present the theoretical basis for a pilot study that has been recently launched into connections between social capital and barriers to employment for single men and women in that country. David Gyarmati and Darrell Kyte of the Social Research and Demonstration Corporation offer an overview of the current state of the Community Employment Innovation Project, a large-scale research demonstration project in Cape Breton, and the ways in which this project integrates a network-based conceptualization of social capital. From the University of British Columbia, Ralph Matthews introduces the work of the Resilient Communities Project, which is exploring the relationship between social capital and community economic development in coastal British Columbia. Finally, Wendy Stone, Matthew Gray, and Jodey Hughes present results from a recent study by the Australian Institute of Family Studies into the connections between an individual's stock of social capital and success in the labour market.

Other non-theme articles in this issue include three pieces coming out of the PRI's North American Linkages project, and one from the Poverty and Exclusion project. The next issue of *Horizons*, due out in December 2003, will focus on the subject of sustainable development.

Jean-Pierre Voyer
Executive Director

Making Social Capital Work for Public Policy

Jeff Frank
Policy Research Initiative

Can the concept of social capital offer a useful set of tools for the development of policies and programs?[1] This question is at the core of one of the horizontal research projects launched by the Policy Research Initiative (PRI) earlier this year. Through consultations with policy departments and experts, the project on Social Capital as a Public Policy Tool is developing an analytical framework that will offer a consistent approach to social capital and its application to various policy issues.

Work in this area is not entirely new across federal departments. For a few years now, research on social cohesion has been exploring related issues, albeit through a broader lens that covers various forms of social and civic participation, as well as notions of identity and belonging. What is new is the focus on the tighter concept of social capital – understood roughly as networks of social relationships and the resources they embody. These networks can be invested in and drawn upon to facilitate action, and can be beneficial as a resource for individuals and communities. Even with this relatively lean approach to social capital, various dimensions can be drawn into the analysis, depending on the policy question at hand. This article reviews some of these dimensions and potential policy applications, after first exploring the rising interest in social capital within public policy circles.

An idea with legs

Interest in social capital has been mounting in academic circles, in the policy shops of many national governments, and across several international agencies. Scholarly work on social capital in various disciplines has grown dramatically over the past decade. Robert Putnam was already the most cited social scientist of the 1990s, and with 2000's *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, he truly catapulted the idea of social capital into a wider public consciousness. In Canada, interest crystallized with an international symposium held in Québec City that same year. Co-organized by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and Human Resources Development Canada (HRDC), the symposium brought together leading thinkers and government officials to consider how human and social capital interact to influence sustained economic growth and well-being. The symposium report remains essential reading for anyone interested in social capital and public policy.[2] The articles contained in the Spring 2001 issue of *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* also serve as an excellent primer on the subject.

In December 2001, the closing plenary of the PRI's National Policy Research Conference, Bringing Communities Together, centred on a riveting presentation by Robert Putnam on the implications of his approach to social capital for public policy – more than 30 deputy ministers and heads of agencies were in attendance. More recently, John Helliwell's *Globalization and Well-Being* won the 2002-2003 Donner Prize for best book on Canadian public policy and has gained considerable attention. In it, he includes social capital as a key factor in explaining the persistence of localized economies in the face of globalization, and presents evidence that social capital is more important than income as a determinant of subjective well-being.

Jeff Frank,
Project Director,
is the project lead for
the PRI's Social Capital
as a Public Policy Tool project.

Because of the seeming versatility of the concept, critics fear that social capital runs the risk of being rendered meaningless by becoming everything to everyone. Nevertheless, an increasingly impressive body of research demands an assessment of the potential of social capital to contribute to the development of sound public policy. We clearly need to examine, therefore, its potential for Canadian public policy both thoroughly and critically, and to make recommendations for its use in future policy development. These are the objectives of the PRI-led, interdepartmental project, Social Capital as a Public Policy Tool.

A multifaceted concept

Michael Woolcock (2001) notes that the concept of social capital has been criticized in certain quarters for being weak on substance, owing its popularity simply to good marketing. Nevertheless, he rejects this argument, suggesting that the study of social capital would have long since collapsed under its own weight if there were not a sufficiently rigorous empirical foundation supporting it. The downside of the successful marketing of the concept has been that some people have attempted to latch onto the popularity of the term by employing it haphazardly in their own work, even when they have only a vague understanding of how the term has been developed by specialists. Still, Woolcock contends that a coherent and rigorous core of research is emerging.

One major step forward in social capital research has been the identification of three forms of social capital – bonding, bridging and linking – which have proven to be especially helpful in understanding the sources and outcomes of social capital. Putnam emphasizes the distinction between bonding and bridging. Bonding social capital refers to the relations within homogeneous groups, such as within fraternal organizations, among ethnic enclaves or in fashionable country clubs. Putnam likens the strong ties formed within dense homogeneous networks as a sociological super glue, and suggests they are best suited for providing the social and psychological supports its members need for getting by in their day-to-day activities (Putnam, 2000). This strong in-group loyalty, however, can be prone to a number of negative outcomes as identified by Portes, including the potential exclusion of outsiders or a stifling of the freedoms of network members (Portes, 1998).

Bridging social capital, in contrast, is much more heterogeneous cutting across diverse social cleavages. Putnam suggests that this form of social capital is useful in connecting to external assets and for information diffusion. This conception draws on the importance of weak ties first identified by Mark Granovetter in the 1970s. Such weak ties to diverse sources may actually prove to be more valuable to individuals seeking to get ahead than stronger ties to relatives and close friends, depending on the context (as in a job hunt). Putnam is careful to point out, however, that bonding and bridging should not be understood as either-or categories, but rather as more-or-less dimensions along which different networks might be compared.

A number of scholars have found the category of linking social capital to be helpful as well. While this linking might be considered by some as a form of bridging, Woolcock argues that bridging social capital has been largely treated as a horizontal category of interrelations, whereas linking better captures an important vertical dimension of social capital. Thus, linking social capital refers to ties between different strata of wealth and status. Woolcock suggests that such networks are key to leveraging resources, ideas, and information from formal institutions beyond the community, which is particularly important for economic development.

While these distinctions have proven useful to many, they should not be taken to represent an exhaustive typology. Other categorizations of social capital may prove useful for analysis depending on the context. For example, Adler and Kwon (2002) stress the importance of distinguishing between social networks based in market relations, those based in hierarchical relations, and those based on social relations. Given the variety of forms that different networks may take, analysts have only begun to explore the potential analytic uses of various categorizations.

Context matters

One of the key messages to emerge from an interdepartmental consultation held last June was that policy questions should drive the way we operationalize a theoretically informed approach to studying social capital. Those aspects of social capital we wish to study and measure cannot be determined in the abstract, but will depend on the policy questions of interest. We need to ensure, therefore, that government efforts to research and operationalize social capital are connected to the specific contexts of

federal policy and program objectives. The policy areas that were identified as most ripe for the application of a social capital approach included immigrant integration and diversity, health, economic participation, and social inclusion.

It is worth reinforcing the notion that context matters when it comes to social capital and policy. Social capital networks are dynamic, not static. Indeed, they can be quite episodic and context-specific. Particular manifestations of social capital may be highly useful in achieving certain outcomes, while of limited value or even counterproductive in achieving others. For example, bonding social capital (homogeneous ties inside a group of belonging) is crucial for new immigrants in getting by on a day-to-day basis, but may later be less useful than bridging social capital (linkages to groups and institutions outside of the ethnic community) for getting ahead. Similarly, different dimensions of social capital (e.g., levels of trust within the network or the gender of the network members) may be critical for determining outcomes in one area, but of only marginal importance in others.

The potential impact of social capital on various outcomes will vary depending on the ways in which its effects are enhanced or diminished by the wider social, political, economic, and cultural environment. One need only think of the differences in both the potential sources and the potential uses of social capital open to women in 1950s Canada as opposed to Canadian women today. Similarly, organizations and institutions may play an important and varied role in facilitating or hindering the development and operation of social capital, and this could prove to be an additional path of worthwhile investigation. Although the importance of context may seem an obvious observation, many approaches to the study of social capital nevertheless fail to recognize that we should not expect to find that prevalent patterns and forms of social capital in one location are to be consistently observed across time and space.

At the same time, distinctions must be made between social capital's core components, its determinants, and its outcomes. It is the mixing up of these components that is the source of much of the confusion in the literature and in policy discussions about social capital. We may indeed wish to end up talking about any or all of these depending on the policy question and specific context, but they should be kept analytically distinct. This will help us better understand the actual mechanism of social capital formation.

Insights for policy

So how do we apply all this information to the development of solutions to specific policy problems? Even at this early stage, it seems clear that social capital's greatest potential is as a means to an end, rather than as an end in itself. We should probably not be thinking, therefore, about a national strategy to build social capital or any sort of blanket policy statement aimed at increasing the social capital of Canadians for its own sake. Instead, social capital might be best understood as a means or process for accessing various forms of resources or support through networks of social relations. The idea is to emphasize the potential role of social capital, as a resource and a process, in facilitating the achievement of broader policy objectives, such as immigrant integration, economic participation, or improved education and health outcomes.

Social capital is not a cure-all. More social capital will not necessarily always lead to better outcomes. Nevertheless, while social capital alone may not be enough to achieve objectives, it may prove a useful complement or reinforcement for other policy tools and resources in achieving policy and program objectives. For example, it is particularly relevant in the area of immigrant integration where it can complement other integration tools such as language training.

We will probably never be able to switch social capital on or off by itself and produce desired outcomes. Instead, we need to appreciate that it is only one element in a wider world of complex social processes. Steps could be taken to better integrate a social capital lens into the development and implementation of federal programs and policies. A social capital lens in policy and program development and implementation could start by raising awareness across government about its potential role in achieving, or possibly obstructing, policy objectives.

While many policies and programs are already incorporating elements of social capital (e.g., community partnership initiatives), there could be more systematic tracking of social capital's role in achieving program outcomes. To this end, we could become more active in developing and refining measurement tools and indicators to register the presence of

Policy Challenges

At present though, it can be difficult for policy analysts to know the extent to which a particular policy may provide beneficial increases in social capital. This reflects the conceptual ambiguities and measurement difficulties that surround the concept, and the fact that, in some instances, social capital can have perverse effects. Even where there is reasonable certainty about what constitutes a beneficial increase in social capital, multiple and mutually reinforcing policies may be required to bring it about – complications which could test the competence and coordination of government, or which may have other impacts that would need to be considered. The need for localized solutions in some cases can also complicate policy analysis. This suggests that further research may be warranted to deepen understanding of the sources of social capital and how they operate, to better conceptualise social capital itself, and to improve on current measures and measurement methodologies. In the short term, there may be merit in small-scale policy experimentation to gather experience and data on different policies aimed at supporting and enhancing social capital.

Commonwealth of Australia, Productivity Commission. July 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications*. Canberra: AusInfo. This research paper can be found at http://www.pc.gov.au/research/commres/socialcapital/socialcapital.pdf. Accessed October 28, 2003.

social capital and assess its impacts on program outcomes. Identifying the effects of social capital on existing program outcomes could facilitate their replication in other program areas. We must ensure that programs and policies across government do not work at cross-purposes in the ways in which they incorporate or affect social capital. Seemingly unrelated government interventions (e.g., in areas of transportation, housing, etc.) might actually undermine the very social capital resources that other programs are counting on to achieve their objectives. And using social capital as a policy tool will inevitably raise some jurisdictional issues and, depending on the policy area in question, coordination across levels of government will often be important.

The way ahead

We already have some understanding of the possible determinants and consequences of social capital. How can this knowledge be translated into action? Discussions with departments indicate a need to find out more about "what works" in creating or facilitating social capital in specific policy contexts. But so far, little has been done to integrate social capital into policy-making. A clear and conceptually rigorous framework for defining and analyzing social capital could potentially spawn a new set of tools for developing evidence-based policy. By proposing, testing, and refining such a framework, the PRI project, Social Capital as a Public Policy Tool, seeks to achieve just that. Through discussions with policy departments, and with national and international experts, what we learn will be incorporated into a comprehensive set of recommendations for measurement, for testing new approaches, and for policy action. Policy groups across departments could then add these social capital tools to their repertoire, and apply them in innovative new ways to a diverse set of problems.

Note

1 Available online at http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/books/oecd/en/oecd_e.shtml. See also the Spring 2001 issue of *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* at http://isuma.net/v02n01/index_e.shtml. Both URLs accessed October 14, 2003.

References

Adler, Paul S. and Seok-Woo Kwon. 2002. "Social Capital: Prospects for a New Concept." *Academy of Management Review* 27, no. 1: 17-40.

Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 15-18.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, pp. 22-23.

Woolcock, Michael. 2001. "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes." *Isuma* 2, no. 1: 11-17.

BOOKMARK

Policy Challenges

At present though, it can be difficult for policy analysts to know the extent to which a particular policy may provide beneficial increases in social capital. This reflects the conceptual ambiguities and measurement difficulties that surround the concept, and the fact that, in some instances, social capital can have perverse effects. Even where there is reasonable certainty about what constitutes a beneficial increase in social capital, multiple and mutually reinforcing policies may be required to bring it about – complications which could test the competence and coordination of government, or which may have other impacts that would need to be considered. The need for localized solutions in some cases can also complicate policy analysis. This suggests that further research may be warranted to deepen understanding of the sources of social capital and how they operate, to better conceptualise social capital itself, and to improve on current measures and measurement methodologies. In the short term, there may be merit in small-scale policy experimentation to gather experience and data on different policies aimed at supporting and enhancing social capital.

Commonwealth of Australia, Productivity Commission. July 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications.* Canberra: AusInfo. This research paper can be found at http://www.pc.gov.au/research/commres/socialcapital/socialcapital.pdf. Accessed October 28, 2003.

Social Capital
Building a Foundation for Research and Policy Development

Robert Judge[1]
Policy Research Initiative

In recent years the concept of social capital has excited much attention and come to worldwide prominence within academic and government circles alike. But will it prove to be a robust concept for research and policy development over the longer term? The answer may well depend on some key choices we make today about what we fundamentally understand by social capital.

The current range and ambiguity in the meanings attached to the concept of social capital do not help in making a case for its practical value for policy and program development. Indeed, as Portes (1998) has warned, we may be approaching a point where the term has been applied in so many different contexts and to such a range of events as to mean everything and nothing.

In part, this current wide variation in understandings of social capital is arguably a natural reflection of a concept in an early stage of development. While the idea that the nature and quality of social relations have important implications for the well-being of individuals, communities, and societies has a long history, viewing them as a potentially productive resource for particular outcomes is of more recent vintage. Given the rapid spread and popularization of this concept following, in particular, the seminal work of Pierre Bourdieu, James Coleman, and Robert Putnam in the late 1980s and early 1990s, it should not be surprising that some have conveniently latched on to the high-profile label to advance their own particular projects with little concern for theoretical precision. One might hope that with time the rigorous and substantive core of research will prevail and a clearer understanding will emerge.

Yet even if we focus on this substantive core, we can find a significant division in how the concept is envisioned. On the one hand, some researchers see social capital primarily in terms of particular structures (social networks) and the resources they convey. On the other hand, many prefer a functional definition of social capital whereby it consists of those social resources that enable cooperation and collective action. In practice, the two approaches have much in common. Those who focus on social networks frequently do so precisely because of their potential to encourage cooperative behaviour, and those who take a functional approach to social capital often identify social networks as a key mechanism for pursuing common objectives.

Nevertheless, the differences between the two approaches are not mere semantics. This article attempts to outline some of the ways in which this basic difference in conceptualization matters to how we operationalize the term and the research agendas we might choose in studying the productive potential of this capital resource. At the same time, it attempts to propose a basis for developing a framework for analyzing social capital that draws on the strengths of both approaches.

The Parallel to Human Capital

To evaluate the comparative advantages of the two basic approaches to social capital, it may be helpful to begin by thinking through what would make it a form of capital generally, and how it might compare to human capital in particular (see, for

Robert Judge is a Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

example, Lin, 2001, ch. 2). In general, capital is a resource in which one might invest and develop, and which may be then employed to generate a future flow of benefits. In economics, capital has classically referred to various physical assets, both private and public, that may be developed and used to produce goods and services, including such things as machinery, buildings, transportation networks and the like.

Some 40 years ago, the notion of human capital was introduced in the work of Theodore Schultz and Gary Becker. Schultz famously made a case for the adoption of the concept of human capital in his widely cited 1960 presidential address to the American Economic Association (Schultz, 1961). His central thesis was that human knowledge and skills formed a capital asset, and the "failure to treat human resources explicitly as a form of capital, as a produced means of production, as the product of investment, ... was wrong in the classical period and patently wrong now" (p. 3).

Indeed, he suggested that this failure to conceive of the acquisition of knowledge and skills as a capital investment and to evaluate their productive potential as such had blinded researchers and public policy practitioners to their full importance. For example, reflecting on his work together with other economists following World War II, Schultz noted that they had badly underestimated the resilience and efficiency with which Western Europe would recover. This he attributed to their overemphasis on the wartime destruction of physical capital and a failure to understand the role of human capital in production in an industrialized economy.

Schultz contended that the increase in national outputs in Western economies stemmed in large part from investments made in human capital, and investments in education and training could yield significant returns over a long period for both individuals and economies. He further suggested that the adoption of a human capital lens had a number of public policy implications. For example, he pointed to then-existing tax laws that discriminated against investment in human capital in the United States, and called for greater efforts to provide the funds for students to invest in education and thereby their future.

In subsequent decades, the concept of human capital has proven very useful in orienting research and public policy development. (For an overview see Healy and Côté 2001, ch. 2.) Researchers have examined the degree to which various specific investments in knowledge and skill development have paid off both for individuals in terms of improved employment earnings and personal well-being, and more generally for the overall health of the economy and society. Similarly, they have been able to examine the dynamics and costs of investments in knowledge and skill development by individuals and firms, and the role of various factors in shaping these investment choices. So too have they been able to explore the role of public policy and expenditure programs, both in shaping the decisions and opportunities to invest in education and training, and in affecting the way in which these investments translate into labour market opportunities.

Of course human capital theory is not without its shortcomings. (Again see Healy and Côté, 2001, ch. 2.) Efforts to measure stocks of human capital remain limited, with emphasis typically placed on educational credentials as a simple but weak proxy measure. Poor data quality and a still rudimentary understanding of the complex interactions of human capital and economic growth have hampered efforts to measure the impact on growth. Nevertheless, the introduction of the concept has proven highly useful for allowing researchers to explore the returns from human capital, the dynamics of investing and developing in the same, and the role for public policy in this area.

Will social capital prove to be similarly helpful? Certainly the idea that social relations can form a capital asset has received considerable attention recently. Part of the readiness of so many scholars and researchers to explore the concept may well lie in the intuitive sense this seems to make for most people. As Woolcock and Narayan (2000: 3) put it, "... the basic idea of social capital is that a person's family, friends and associates constitute an important asset, one that can be called on in a crisis, enjoyed for its own sake, and leveraged for gain." Whether you are seeking support in hard times, looking for a night on the town with friends, or searching for a new job opportunity, who you know matters. Moreover, the authors argue that what is true for individuals is also true for communities: those with a stronger stock of social capital are able to negotiate the various challenges they may face more effectively.

When one looks to the major approaches to social capital, one finds a broad common interest in how the dynamics of social relations might constitute an important asset and be

productive of various outcomes. For example, Bourdieu (1986) was interested in how elites could call upon their social networks to reinforce and reproduce their privileged status. James Coleman (1988) examined how social capital in tightly bonded communities helped support family expectations for their children's education and thereby reduce high school dropout rates. Putnam (1993, 2000) argued that networks of community engagement can engender norms of reciprocity and trusting dispositions which, in turn, may generate greater social collaboration and more effective democratic institutions.

Yet if there is a common interest in exploring how social relations may form a capital asset, there is a wide disparity in how social capital is conceptualized more precisely. In particular, as noted above, the leading approaches may be broadly divided between those who focus on social capital as a structure in the form of a social network, and those who take a more functional approach and view social capital as being those social resources that enable effective cooperation.

In practice, this distinction has an enormous impact on the ability to identify what might constitute social capital and how it functions, including being able to distinguish social capital from its determinants and its outcomes. If we are to think of social capital as a form of capital, and if this is to be useful for research and policy development, then ideally we should be able to identify what it is, explore its productive potential, and identify the means by which it can be invested in and accumulated. Network-based approaches to social capital may more readily meet this test. Before exploring the usefulness of such an approach, this article first considers the case for a functional conception of social capital.

Social Capital as Function

At present, the functional conceptualization of social capital may be the most widely adopted and influential approach. The seminal work in proposing a functional understanding of social capital is that of the late American sociologist, James Coleman (1988, 1990). Coleman (1990: 302) argued that social capital consists of those aspects of a social structure that facilitate the actions of actors within the structure. The forms of social capital he identified include obligations and expectations, trust, information potential, norms and effective sanctions, authority relations, appropriable social organizations, and social networks.

If Coleman was the key figure in introducing a functional definition of social capital, its widespread impact on research agendas must be principally credited in particular to the early works on social capital by the Harvard political scientist, Robert Putnam (1993, 1995). Although Coleman (1990: 302) explicitly conceptualized social capital as an asset of individuals, Putnam has been more interested in exploring the ways in which it represents a collective asset. In his 1993 study of the comparative effectiveness of regional government in Italy, Putnam adapted Coleman's approach and defined social capital as "features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions" (p. 167). A similar definition was offered in the hugely influential 1995 article entitled "Bowling Alone," in which he suggested that a decline in social capital in the United States in the form of an erosion of civic engagement was undermining the effectiveness of its public institutions.

Clearly, though, a functional conceptualization of social capital as offered by Coleman and Putnam would not have found a sustained audience if the basic ideas did not hold considerable merit. Certainly the attention to the role social relations play in enabling and sustaining various outcomes is viewed by many as a welcome correction to approaches to economics and politics that have neglected the importance of the social sphere. Further, the core problematique this approach attempts to resolve, either for individuals or for collectivities, is a compelling one. Groups, families, neighbourhoods, and societies in which people are willing to cooperate, in which people are predisposed to trust one another, and in which collective action is welcome, encouraged, and enabled, will be able to accomplish much more than where this is lacking. Yet the wide variation in

To the degree that a functional approach lumps multiple phenomena under a single social capital label, thereby obscuring their independent dynamics, a disservice is done to the development of a sound basis for rigorous research.

levels of such cooperation and support for collective action underline the difficulty in its achievement. A functional approach seeks to identify the factors that enable the productive potential of socialbility, and thereby open them to possible development through public policy intervention.

And yet this functional approach to social capital has also been heavily criticized. For example, Coleman's rather vague definition and the "laundry list" of forms — a list that arguably conflates determinants, sources, and outcomes of social capital — has been lamented by Portes (1998) for having opened the way to confusion and contradiction in the wider social capital literature. Similarly, Portes suggested that the functional approach of Putnam is tautological, and that (at least in the case of his 1993 work on Italy) it failed to distinguish the definition of the concept both theoretically and empirically from its attributed effects.

Moreover, as Lin (2001) noted, a single, functional theory that needs to account for all elements of social resources that lie behind every instance of social cooperation quickly loses its parsimony, and thereby its explanatory utility. Of course, it is precisely the lack of parsimony in this theory that has enabled so many different researchers from different backgrounds to include their particular interests under a social capital banner. Social networks, norms and trust are perhaps the most frequently cited forms of social capital. Many are also interested in how public institutions as well as other political and legal arrangements are forms of social capital when and where they encourage and coordinate cooperative collective action. Indeed, a functional approach leads to an ever-broadening list of those elements that may be considered to be social capital.

However, this continually expanding list makes it hard at times to isolate social capital from other forms of capital while grouping together many distinct phenomena with different, perhaps even contradictory, dynamics.

While network-based approaches to social capital ma be more modest and parsimonious then functional definitions, this may greatly increase the potential explanatory power over the longer term.

For example, a strong economy and abundance of equitably distributed resources might be considered a form of social capital to the degree to which it facilitates greater cooperative behaviour. Similarly, knowledge of interpersonal dynamics and developed social skills may similarly contribute toward cooperation. Yet labelling them as social capital may obscure more than enlighten.

To the degree that a functional approach lumps multiple phenomena under a single social capital label, thereby obscuring their independent dynamics, a disservice is done to the development of a sound basis for rigorous research and, ultimately, for the development of evidence-based policy.

To summarize, the broad question of identifying the sources of social cooperation and collective action remains both a valid and vital concern for research. And good and careful scholarship may be able to employ a functional definition while avoiding the potential pitfalls of this approach. Nevertheless, a functional definition can too often support confused research that obscures more than it enlightens. Moreover, efforts to group all phenomena that produce collective action into a single theory may prove insurmountably complex and, over the longer term, limit the utility of the concept for research and policy development. Finding a means to define social capital more clearly without losing sight of the fundamental problematique raised by functional approaches may help to avoid this predicament.

Social Capital as Network

In contrast to functional conceptualizations, network-based approaches to social capital may offer a much cleaner definition. To this end, many scholars have come to rediscover the seminal network-based work of Pierre Bourdieu on social capital. Bourdieu defined social capital as "the aggregate of the actual or potential resources which are linked to the possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition or, in other words, to membership in a group." For Bourdieu, "the volume of social capital possessed by a given agent...depends on the size of network connections he can effectively mobilize and on the volume of the capital (economic, cultural or symbolic)

possessed in his own right by each of those to whom he is connected" (1986: 249).

Although there is considerable variation in network-based approaches to social capital (see Adler and Kwon 2002: 22-23), most approaches share with Bourdieu the view that such approaches must be concerned with both the structure of the network and the resources contained within the network that may be drawn by its members. This said, various authors associated with a network-based approach differ somewhat in their definitions of the concept. For example, there are those who focus primarily on the networks themselves (e.g., the definition offered in this article), those who include equally the networks and the resources they convey (e.g., Bourdieu), and those whose definition stresses the resources accessible through networks (e.g., Lévesque and White, 2001). More generally, Adler and Kwon (2002) argued that network-based approaches are split between those principally concerned with the effects generated by the pattern or structure of relations within a network, and those that insist that the content of those relations, such as particular norms or levels of trust, must also be investigated.

Network-based approaches have been subject to a variety of specific critiques. Most common, however, are concerns that these approaches are too narrow. Some feel that they leave out too many dimensions that may be important in understanding and explaining various social phenomena, particularly cooperative collective action. Given the compelling case made by many within the functional approach for understanding these broader issues, an inability of a network-based approach to explore such concerns would be serious.

This said, such concerns may be misplaced. While network-based approaches to social capital may be more modest and parsimonious than functional definitions, this may greatly increase the potential explanatory power over the longer term. Rather than opening the door to an ever-expanding list of social resources that are purported to function as enablers of collective action, defining social capital in terms of social networks allows one to better define the concept, distinguishing it both from other forms of capital and from its purported effects. This in turn allows for more careful empirical testing of the theorized connections between the determinants of social capital, its outcomes, and social capital itself. Moreover, it does not force one to conclude that social capital is absent if its theorized effects are not perceptible (Levesque and White 1999: 28).

Defining social capital in terms of social networks does not mean that one cannot investigate its possible role in promoting collective action, or the ways in which it interacts with norms, trust, institutions, the wider socio-political environment, and the like. Indeed, by carefully distinguishing between these phenomena rather than lumping them into a single dynamic, one may more carefully study and test the supposed connections between the various elements. Which of these additional elements one wishes to study will vary with the particular problem one wishes to understand. Nevertheless, a common conceptual focus on social capital as social networks provides a means of ensuring consistent measurement across a variety of research and policy applications.

Potentially, one may more clearly understand and empirically study social capital as a form of capital through a network-based approach. Human capital has proven a robust concept over the past 40 years, because its core elements have more or less been clearly identified as knowledge and skills, and this has allowed researchers to organize their efforts to evaluate the productive potential of this form of capital and to study the dynamics by which individuals invest in and accumulate human capital. This, in turn, has allowed for analysis of the potential role of public policy in encouraging the most beneficial forms of investment in human capital and for maximization of returns on this investment, particularly in the labour market. A narrower definition of social capital may prove a similarly useful lens for exploring the importance of social networks.

Conclusion

Through recognizing issues raised by a functional approach in developing a broader framework for undertaking social capital analysis, while maintaining a narrower, network-based definition for the core social capital concept, it may indeed be possible to draw on both approaches. That is, the study of social capital should be multi-dimensional and dependent on the needs of the particular application in question, including analysis of the investments that individuals make in setting up and maintaining social networks, associated norms and values,

institutional dimensions, as well as the benefits received by individuals and society. Studies using such a framework can be quite different from each other, but they will always require a common, measurable, core if they are to result in the development of a body of empirical knowledge that will support future policy analysis in areas that cannot easily be predicted in advance.

Such multi-dimensional analysis can be consistently undertaken over a wide range of policy and research applications provided that – in all these various applications – we maintain a strict core definition of social capital based on networks. A narrow definition of the core concept is at least potentially measurable in a consistent way and parallels the tight definitions used in studies of physical or financial capital as well as human capital, thereby facilitating crosscutting social and economic empirical analysis.

Thus, we might do well to define social capital in terms of the networks of social relations that provide access to needed resources and supports, while developing a social capital framework to support research and policy analysis that uses the core network concept but is multi-dimensional. Depending on the particular research and policy application, social capital studies should encompass, for example, the investments that individuals and collectivitities make in the establishment and maintenance of social networks, the various characteristics of the networks and of transactions, the norms and institutional frameworks in which such networks operate, the resources that can be potentially accessed through participation in the networks, and the returns to those investments in the form of economic, social, and health outcomes for individuals, communities, and societies. In this way, the strengths of both network-based and functional approaches to social capital may be harnessed in building a foundation for research and policy development.

Note

1 The author wishes to thank Peter Hicks for comments received on an earlier draft.

References

Adler, Paul S. and Seok-Woo Kwon. 2002. "Social Capital: Prospects for a New Concept." *Academy of Management Review* 27(1): 17-40.

Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." Pp. 241-258 in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J.G. Richards. New York: Greenwood Press.

Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.

———. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Healy, Tom and Sylvain Côte. 2001. The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Lévesque, Maurice and Deena White. 1999. "Le concept de capital social et ses usages." *Lien social et Politiques – RIAC* 41: 23-33.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.

———. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6: 65-78.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

———. 2001. "Social Capital: Measurement and Consequences." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 2: 41-52.

Schultz, Theodore W. 1961. "Investment in Human Capital." *The American Economic Review* 51(1): 1-17.

Stolle, Dietlind. 2003. "The Sources of Social Capital." Pp. 19-42 in *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, ed. Marc Hooghe and Dietlind Stolle. New York: Palgrave Macmillan.

Woolcock, Michael and Deepa Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *The World Bank Research Observer* 15, no. 2(August): 225-249.

Social Capital, Social Networks, and Access to Employment

Investigating Constraints on Labour Market Participation in New Zealand

Peter King and Charles Waldegrave[1]
The Family Centre
Wellington, New Zealand

This article discusses the application of social capital theory, life history methods, and social network analysis to an ongoing study of the barriers to employment faced by single men and women in New Zealand. Previous work on social capital in New Zealand (Robinson, 1997, 1999, 2002) recognized the importance of social networks in the formation and mobilization of social capital, but its community development focus has concentrated on the collective rather than individual dimension of social capital. This research focuses on the individual dimension of social capital in the form of the resources for individual action that are stored in social relationships.

Cultural analysis is a key component of this research, because culture embodies the conceptual and normative framework within which the members of a particular society, community, or other social grouping, are socialized, live, enter into relationships, think, communicate, and assign meaning to objects, events, and their very existence (Durie, 1998, 2001; Tamasese and Waldegrave, 1997; Tamasese et al., 2000a,b). For Maori and Pacific people, these cultural frameworks have been subject to considerable stress and modification under the impact of colonial programs and practices. The significance of culture has clear implications for any study involving the social networks to which people belong, because the characteristics, contents, and structures of these networks will be significantly influenced by the cultural backgrounds of their members or, to put it another way, the networks people form and are attracted to will be significantly influenced by their cultural backgrounds.

To incorporate this concern, the study contains, by design, equal numbers of participants from Maori, Pacific, and Pakeha cultural backgrounds to investigate the proposition that the structures of the personal social networks, and the forms of social capital associated with each cultural group are different, and that these culturally based differences are, in turn, associated with different types of relationships with the labour market.

The apparent association between a person's prospects in both the labour and marriage markets is interesting and suggests the existence of a section of New Zealand society whose members are doubly disadvantaged due to the difficulties they face in forging and maintaining social relationships, particularly relationships which provide them with the social leverage to get ahead, rather than merely to get by. By investigating this double disadvantage within a unified research framework, this study aims to develop insights into the social processes underlying capacity to achieve and maintain a secure attachment to the labour market. It also aims to contribute to the development of evidence-based active labour market policy capable of addressing the needs of the least advantaged members of the labour market.

Bourdieu, Coleman, and Putnam

During the past decade or so, the concept of social capital has gained widespread currency among social scientists, social commentators,

Dr Peter King is Senior Researcher in the Family Centre Social Policy Research Unit, The Family Centre Wellington, New Zealand.

Charles Waldegrave leads the Family Centre Social Policy Research Unit, and is joint leader of the New Zealand Poverty Measurement Project.

politicians, and those involved in social and economic development generally. This widespread use has generated such a proliferation of applications that it is advisable, when applying the concept to an empirical study, to be clear about the definition of social capital being used and its relevance and usefulness to the research. We use the concept in this study because it broadly concerns social resources and represents a contextual counterpart to human capital; whereas human capital is concerned with what you know, social capital is concerned with who you know. In a modern industrial market economy, wage or salary employment is the primary source of earned income for most people, and the availability of employment and people's capacity to secure it, are clear issues of social justice. Central to social justice are issues of access to social and economic resources, and the fact that these are usually distributed inequitably.

The Study

The research focuses on single people, because they experience greater difficulties in obtaining and retaining employment than their contemporaries who are members of couple households (Callister, 1998, 2000). The study identifies and examines the structures and contents of the social networks of 48 single men and women, looking at the forms of social capital embodied in their social networks. Research participants were drawn, in equal numbers, from three distinct New Zealand cultural groups: Maori (the indigenous people of New Zealand), Pacific (people from the islands of the South Pacific close to New Zealand), and Pakeha (term commonly used to refer to New Zealand people of European descent). Maori and Pacific people were, and still are, subject to extensive colonial programs and practices in New Zealand and the South Pacific. This study pays particular attention to culturally based differences in network content, structure, and forms of social capital, and the impacts of colonial relations on these elements. How do the participants use this social capital to provide the support and leverage necessary to get by and get ahead, in obtaining and sustaining paid market employment?

The study also investigates the proposition that the employment difficulties faced by single men and women, particularly those in their 30s and 40s, are likely to be compounded by the social isolation associated with their single status.

While this project has been designed to produce valuable and useful findings, it is also a pilot study in view of the relatively small sample and the fact that this is the first research of this type to be carried out in New Zealand. As a pilot study, it can provide the basis for refining and developing research instruments and methods that can be applied to larger studies in future phases of this research program.

The three theorists most frequently cited for their contributions to the development and use of the concept of social capital are Bourdieu (1986), Coleman (1990), and Putnam (1993). The proponents and popularizers of the idea of social capital have clearly been most influenced by the work of Coleman and Putnam, and have paid little attention to Bourdieu's work in this area (Fine, 2001). While all three identify social capital with social structure, they do so differently, in ways that reflect the theoretical underpinnings of their respective approaches and the aspects of social reality they seek to understand.

The differences between the theoretical bases of Bourdieu, Coleman, and Putnam can be summarized as follows. For Bourdieu, social capital is a resource used by people to support their strategies for maintaining and changing their positions within hierarchical social structures. He uses the concept within a praxis-based approach in which social practice is considered to be generated through a process involving the interaction of structure and agency. The concept of capital is central to Bourdieu's work. As well as using the idea of social capital, he is credited with originating the concept of cultural capital, which is widely used in educational theory. The idea of capital is integral to his key theoretical concept of the social field.

Coleman applies the concept to education and the role of social capital in increasing human capital. His approach is based in rational choice theory and developed from his earlier work in social exchange theory. Putnam applies the concept to understanding and fostering the

establishment of democratic institutions at the regional and national levels. His use of the concept of social capital is influenced by Coleman and, although his and Coleman's areas of interest are different, they share the view that social capital is a public good, a community resource that tends to be undervalued and in short supply.

The view of social capital as a public good tends to emphasize its potentially positive or functional characteristics, while avoiding discussion of its potential downsides. For this research, the potential downsides of social capital are associated with the paradoxical capacity of the strong ties and criteria for network membership that are sources of social capital for members, yet may exclude those who do not meet membership criteria. The exclusion of "outsiders" from groups or networks by "insiders" on the basis of one or more of any number of possible forms of social differentiation illustrates the basis of social capital in networks of social relationships. It also underlines the view that social capital can exist in different forms in different networks, and that a form of capital that has currency in one network might hold no value in another.

Whatever the reason or basis for exclusion, the effect is a denial of access to a potentially useful resource or set of resources. The value of Bourdieu's conceptualization of social capital to this study derives from his focus on the individual dimension of social capital and the equation of social capital with the qualifications or credentials of entry and membership of a particular social group, social network or, to use Bourdieu's term, social field. In addition, his theory of social fields provides a vocabulary for discussing the power relationships among fields or networks. This study explicitly combines Bourdieu's understanding of social capital with the techniques of social network analysis to investigate relationships between social network structure and associated social capital, and attachment to the labour market.

This study explicitly combines Bourdieu's understanding of social capital with the techniques of social network analysis to investigate relationships between social network structure and associated social capital, and attachment to the labour market.

Social Network Analysis

Social network analysis is an approach to investigating social reality that focuses on the relationships among social entities rather than their attributes, as is done by standard social survey methods (Wasserman and Faust, 1999). Under this approach, social reality is conceptualized in terms of networks of social relationships occupying a wider social space.

Social network analysis shares the relational approach that is central to Bourdieu's framework as well as his spatial conceptualization of social reality. This form of analysis employs analytical methods based on mathematical graph theory to study the structures and characteristics of individual social networks and their relationships with others. Bourdieu has developed applications to delineate the social space, while others have applied graph theoretic methods to empirical identification and investigations of the forms of capital associated with particular social fields (Anheier et al., 1995; King, 1996, 2002).

In the study of social capital using social network methods, social capital has been associated with information and communication, access that is influenced by conditions known as "closure" and "brokerage." It is assumed that communication takes time, but occurs more quickly through already established relationships, and that information will circulate within a network before it moves from one network to another (Burt, 2000).

Closure

A closed network is one whose members have close connections to one another with no or relatively few connections outside the group. Within a closed network, the transmission or sharing of information is facilitated by the close links between members, and sanctions facilitated by network closure reduce the risks associated with trusting fellow members. By facilitating the transmission of information within a network, network closure is a source of social capital for its members.

Brokerage

Brokerage refers to the bridging of structural holes or gaps between separate networks. A person who is able to bridge a gap between his or her own network (network A) and another network (network B) can facilitate and control the flow of information between the two networks. This brokerage will not be an advantage if network A and network B are the same,

or very similar, in terms of the types of information circulating within them. But if the two networks are host to different types of information, bridging the gap between them is a source of social capital for the person who is able to broker the flow of information between them and, potentially, for other members of the networks who gain access to new sources of information.

These two examples indicate that social capital can exist in different forms and be specific to particular social contexts. The social capital associated with network closure might not be of benefit (have currency, if you like) outside the network concerned. It might have currency within other, similar networks, but not in other networks within which different sorts of information flow.

While the techniques of social network analysis enable the identification, measurement, and analysis of relationships within and between networks, they do not provide a theoretical basis for considering the significance of these relationships within the context of broader structural characteristics and sets of social relationships. It is in this area that Bourdieu's framework is of particular value, because he developed it with that purpose in mind.

Research Application

The application of social network analysis to this research is based on the assumption that a complex community or society has a number of social fields or networks — some closed, some open, some crosscutting with others, some relatively isolated. It is also assumed that people occupying different positions within the socio-economic hierarchy will tend (strongly) to be associated with different social networks. For example, returning to the information flow and communication metaphor discussed above, people occupying positions associated with educational success and employment in professional occupations will tend to belong to different social networks from people occupying positions associated with poor educational attainment and unemployment, or employment in poorly paid, unskilled occupations.

All these networks will be potential sources of social capital for their members, but the social capital associated with the networks of the poorly educated and underemployed will tend not to have currency in the networks of the well-educated and professionally employed, and vice versa.

All things being equal, this would not necessarily be a problem. However, all things are not equal, and when it comes to a person's success in education and employment, it is helpful if the values, norms, and information flows, which are consistent with success in these areas, are similar to those circulating within that person's social network(s).

Consequently, the application of social network methods to this research focuses on the identification and delineation of the social networks of single people who have different levels of actual achievement in employment. The extent to which these differences in achievement are functions of the characteristics of their social networks, and the extent to which the networks are characterized by closure and/or brokerage are then examined.

The Sample

Data were obtained from interviews with 48 single people in the 30 to 45 age group. The sample had equal numbers of men and women, and equal numbers of Maori, Pacific people, and Pakeha. It also included people in paid employment as well as those who were not. To the extent permitted by the small sample, we attempted to include people representing a range of employment histories.

The interview schedules were in several parts and covered the areas of life history and social networks. The life history component of the interview was semi-structured and designed to explore a person's life background in areas such as family, health, friendships, partnerships, education, training, employment, access to social, community, health, and cultural resources, significant life events (e.g., leaving home, returning home, marriages, separations, divorces, births, widowhood, graduations), and other significant turning points identified

Social policy research is rightly concerned with contributing toward the achievement of practical outcomes, but it is important that emphasis on the practical does not divert us from the complementary responsibility to consider carefully the theoretical assumptions underlying our work.

by the person (e.g., the death or illness of a significant other).

The social network component has four objectives:

- developing a list of contacts through the use of a name generator;
- measuring the strength of each contact in terms of frequency and intensity of contact;
- measuring the status of each contact in terms of occupation, social and community standing, education, and the like; and
- identifying the existence of links between the contacts to identify secondary networks with which participants might have "weak" links.

Once the types of closure associated with participants' primary networks and the extent to which they possess "weak" links with other secondary networks are identified, it is possible to relate these findings to the results of the life history data analysis and investigate any associations between life-course, cultural background, network structure, and the forms of social capital contained in them. The outcomes of these analyses are then related to participants' experiences in the areas of labour market participation and attachment.

Another aspect of the overall analysis is to treat the primary and secondary networks identified as social fields (as theorized by Bourdieu) and attempt to locate them in relationship to the wider social space and other social fields, which affect the labour market. These fields would include those associated with occupational groupings, and others emerging in the course of the cultural analysis, which might include such relational entities as *iwi* (Maori tribal entities), *whanau* (Maori extended families), and *aiga* (Samoan extended families).

Policy Implications

It is increasingly recognized in New Zealand that, in the areas of policy development, implementation, and delivery, one size does not fit all. The needs of different populations (whether defined by gender, age, ethnicity, or some other criterion) in areas such as health, employment, and education are not exactly the same, and policy interventions developed to meet these needs are the most effective when they are sensitive to, and incorporate, the values and aspirations of a target population.[2] This, we argue requires that policy be based on an accurate understanding of the ways in which the cultural (in the broadest sense) characteristics of a particular population influence the relationships that its members have with other fields or domains within the wider society.

Social policy research is rightly concerned with contributing toward the achievement of *practical* outcomes, but it is important that emphasis on the practical does not divert us from the complementary responsibility to consider carefully the theoretical assumptions underlying our work. We are attempting to apply this principle in a study aimed at understanding the position of an extremely disadvantaged section of three populations within New Zealand society: single Maori, Pacific, and Pakeha men and women, by examining the extent to which the structures of their social networks and their capacity to mobilize social capital affect their capacity to gain and maintain paid employment.

Notes

1 This article is a condensed version of a paper presented at a social policy evaluation and research conference held in Wellington, New Zealand. The paper is available at http://www.msd.govt.nz/documents/work-areas/strategic-social-policy/conference/2.11-paper.doc. See also King and Waldegrave (2003a,b).

2 For example, the need for Maori and Pacific people to contribute to the development of social policy initiatives that will be appropriate for them is acknowledged in the annual report on the social well-being of New Zealanders produced by the Ministry of Social Development (2003).

References

Note: All Web sites given in this article were accessed on September 23, 2003.

Anheier, H.K., J. Gerhards, and F.P. Romo. 1995. "Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography." *American Journal of Sociology*, 100, no. 4.

Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. John Richardson. New York: Greenwood Press.

Burt, Ronald S. 2000. "The Network Structure of Social Capital." Pp. 345-423 in *Research in Organizational Behaviour*, ed. Robert I. Sutton and Barry. M. Staw. Greenwich, C.T: JAI Press.

Callister, P. 1998. "'Work-Rich' and 'Work-Poor' Individuals and Families: Changes in the Distribution of Paid Work from 1986 to 1996." *Social Policy Journal of New Zealand*. 10: 101-121.

———. 2000. "Living and Working in New Zealand: Links Between Labour Market Change and Household Structure." Wellington: Institute of Policy Studies.

Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Durie, M. 1998. *Whaiora: Maori Health Development*. Auckland: Oxford University Press.

———. 2001. *Mauriora: The Dynamics of Maori Health*. Auckland: Oxford University Press.

Fine, B. 2001. *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Century*. London: Routledge.

King, P.S. 1996. "Land and Lineage: The Articulation of Social and Physical Space in an Atoll Village." Unpublished doctoral thesis. Palmerston North: Massey University.

———. 2002. "The Ecological Significance of Bourdieu's 'Field' and 'Habitus'." Paper presented at the XV World Congress of Sociology, Brisbane, Australia, July 7-13, 2002.

King, P. and C. Waldegrave C. 2003a. "Social Capital, Social Networks, and Access to Employment." In *Proceedings of Combining Policy, Research and Practice: The Social Policy Research and Evaluation Conference 2003*. Wellington April 29-30 2003.

———. 2003b. "Social Capital, Social Networks, and Access to Employment." *New Zealand Population Review*, 29, no. 1.

New Zealand, Ministry of Social Development. 2003. *The Social Report 2003*. Wellington: Ministry of Social Development, http://socialreport.msd.govt.nz/2003/index.shtml.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Robinson, David. 1997. *Social Capital and Policy Development*. Wellington, NZ: Institute of Policy Studies.

———. 1999. *Social Capital in Action*. Wellington: Institute of Policy Studies.

———. 2002. *Building Social Capital*. Wellington: Institute of Policy Studies.

Tamasese K, C. Peteru, and C. Waldegrave. 1997. *Ole Taeao Afua, The New Morning: A Qualitative Investigation into Samoan Perspectives on Mental Health and Culturally Appropriate Services*. Wellington: The Family Centre, Lower Hutt.

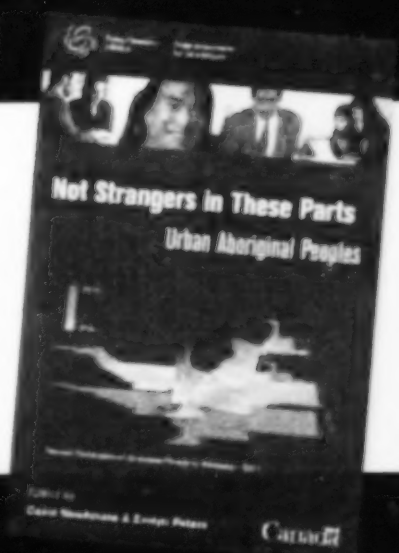
Tamasese K, C. Waldegrave, and P. King. 2000a. *A Review of Lottery Responsiveness to Pacific Community Groups: A Pacific Cultural Audit of the Lottery Grants Board*, February, The Ministry of Internal Affairs.

Tamasese K, P. King, and C. Waldegrave. 2000b. "Use of Section 16 by Pacific Peoples: Case Studies Seven to Nine." *Speaking about Cultural Background at Sentencing: Section 16 of the Criminal Justice Act*. Wellington: Ministry of Justice.

Wasserman, S. and K. Faust. 1999. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Not Strangers In These Parts:
Urban Aboriginal Peoples

With an increasingly important number of Aboriginal people living, studying, and working in urban areas, there is a particular need for multidisciplinary research.The papers contained in this volume are both timely and relevant, not just to interested researchers and policy-makers, but to all Aboriginal people for whom the urban experience forms an integral part of either their own lives or the lives of family and friends.



For more information on the book, contact Daniel Jetté at 613.947.3925 or at d.jette@prs-srp.gc.ca.

Social Capital, Network Formation and the Community Employment Innovation Project

David Gyarmati and Darrell Kyte
Social Research and Demonstration Corporation

The need for a clear and measurable definition of social capital is exemplified in the Community Employment Innovation Project (CEIP), a large-scale research demonstration project being managed by the Social Research and Demonstration Corporation (SRDC). This article introduces CEIP and its unique approach to measuring social capital formation through social networks, which was presented in a recent SRDC working paper by Kate Johnson (2003). The article begins with a brief overview of CEIP. This is followed by a discussion of various definitions of social capital, which are operationalized in a model of social network formation used in CEIP. The model is then discussed in more detail, and the measurable aspects of social network formation and the specific collection instruments used in CEIP to obtain these data are reviewed. The paper concludes with a more detailed discussion of the possible mechanisms by which CEIP may influence these aspects of social networks.

The authors are with Social Research and Demonstration Corporation.

David Gyarmati is a Research Associate in the Ottawa Office and Darrell Kyte is a Researcher in the Sydney Office.

CEIP – An Innovative Alternative for the Unemployed

The Community Employment Innovation Project (CEIP) is a long-term research and demonstration project designed to test an alternative form of income support for the unemployed, which aims to encourage employment while supporting local community development. CEIP is sponsored by Human Resources Development Canada (HRDC) and the Nova Scotia Department of Community Services (DCS). The project, which began in 1999 and is continuing until 2008, is managed by the SRDC, a not-for-profit research organization.

CEIP grew out of the belief that new government initiatives to improve the economic well-being of individuals in disadvantaged communities must support local efforts to create a sustainable economy. The Cape Breton Regional Municipality (CBRM) — the principal industrial area of Cape Breton, Nova Scotia — was selected as the test site. This area has experienced a steady and protracted erosion of its industrial base, which was founded on the steel and coal industries. Past efforts to diversify the economy using traditional development approaches have had limited success, and the regional unemployment rate has remained high relative to provincial and national rates. The area, however, has a significant history of grassroots involvement in community development. This tradition of local activism and the availability of expertise and organizational infrastructure, along with a pressing need to address chronic high unemployment, make industrial Cape Breton a suitable location in which to test the CEIP program model.

CEIP, Employability, and Community Capacity

Eligible individuals in the CBRM were offered the opportunity to exchange their entitlements to Employment Insurance (EI) or income assistance (IA) benefits for a "community wage" that is earned by working on projects developed and operated at the local level. Eligible volunteers are able to take part in community-based projects for up to three years, which provides them with a significant period of stable, earned income and an opportunity to gain experience in a variety

of settings, acquire new skills, and expand their networks of contacts. In short, beyond addressing the immediate need for employment, CEIP hopes to influence participants' longer-term employability by improving both their human and social capital.

An important feature of CEIP's design is the central role given to local communities to identify and prioritize local needs, and to develop, approve, and implement projects to meet those needs. CEIP hopes that the activities residents undertake in the mobilization and organizing of local resources to generate project-based jobs will help enhance community capacity. It is through both the process and the product of these efforts that CEIP may improve and sustain a central element of capacity building - the social capital of local communities.

Definitions of Social Capital Relevant to CEIP

Jacobs (1961) was the first to provide evidence of the importance of social capital to a healthy functioning society. She believed neighbourhood networks are essential to fostering healthy, liveable cities. Bourdieu (1986: 243, 248) suggested that social capital is the value of social obligations or contacts formed through a network.

Networks of connected individuals are acknowledged in many definitions of social capital. According to Côte (2001), "while human capital is embodied in individuals, social capital is embodied in relationships." To Putnam (2000: 19), "social capital refers to connections among individuals – social networks and the norms and reciprocity and trustworthiness that arise from them." Similarly, Stone (2001: 4) sees social capital "as networks of social relations which are characterized by norms of trust and reciprocity." It is this micro-level explanation that emphasizes the role of social networks and social ties that is most relevant to CEIP.

However, Woolcock (2001) believes it is also useful to distinguish between social capital and its outcomes and has noted that definitions of social capital have a tendency to include both networks and values like trust and reciprocity. Woolcock advocates a definition that focuses on what social capital is rather than what it does and, in his reasoning, trust is a consequence of social capital rather than an element of the definition.

Despite the varying definitions that have emerged in the literature, Stone (2001: 4) has identified a common similarity, and points out that three of the most notable social capital writers, Bourdieu (1986), Putnam (1993), and Coleman (1988) "understand social capital as a resource to collective action concerning economic well being, democracy at the nation state level, and the acquisition of human capital in the form of education." Described as such, there is a relational component to the definition. The authors view social capital as networks leading to various outcomes. It is necessary to see social capital as a resource – through networks – to collective action rather than view the outcome of such action as existence of social capital.

A Model of Social Capital Formation

Adopting a definition of social capital that draws on a micro-level explanation that emphasizes the role of social networks and social ties will allow social capital to be measured separately from its outcomes. However, social capital, even with a micro-level definition based on social networks, has not been formally modelled until now. To determine if there are any effects of CEIP on social networks, measurable aspects of network formation need to be clearly defined. This requires a model of social network formation through which social capital develops.

In her paper, Johnson (2003) investigates a model of social capital formation, which uses individual incentives to create or sever network links. It is based on the propositions that relationships can be both beneficial and costly, and that individuals rationally form and sever relationships according to the cost and benefit of those relationships. Being connected greatly benefits an individual, yet maintaining relationships has a cost. As a consequence, individuals limit the number of their active relationships. As network links are formed and maintained individuals begin to accumulate social capital. Like any other asset, social capital pays a return and depreciates over time.

In Johnson's model, each individual's utility depends on the net benefits from each relationship in each period of time. The net benefit in maintaining relationships over time is a function of several factors, which are described in more detail in Johnson (2003). Briefly, the net benefits of individual connections in a social network are determined by the value of the active links, not only from current interactions with an individual, but also from the social capital and costs of maintaining relationships that are inherent in the entire history of the relationships.

The model implicitly allows active connections to accumulate social capital over time while also incorporating the concept of depreciation. Furthermore, individual connections can also vary in their ability to accumulate social capital based on how well the individuals interact. As one would expect, the size of network also influences the net benefit. However, more is not always better, as being connected to too many individuals can cause congestion, where the net benefit is less than anticipated. Finally, the model incorporates a maintenance cost for individuals in maintaining relationships. It is designed to allow for different costs, which ensures that each individual is faced with a variety of potential relationships ranging from inexpensive to very costly.

Johnson also reviews the implications of this type of model on social network formation. Most importantly, it has implications for how the size, homogeneity, and density of social networks, and hence social capital, evolve and are influenced by the factors described in the model. Size, homogeneity, and density are clearly definable aspects of social networks that can be measured separately from outcomes on, for example, labour market experiences or quality of life.

Measuring Social Capital in CEIP

The CEIP research design includes an experimental participant impact study, which employs a random assignment design. Participants are randomly assigned to either a program or control group. The program group receives the CEIP treatment while the control group, ineligible for the program, serves as a counterfactual – a measure of what the outcome would have been in the absence of the program. Any differences that are observed over time in the experiences of the two groups can be attributed with confidence to CEIP, because random assignment ensures that there are no pre-existing differences between the groups.

The experiences of participants in the program and control groups are assessed through a series of follow-up surveys and administrative data sources. Follow-up surveys, conducted at 18, 40, and 54 months after random assignment, are the key source of data on the labour market outcomes and quality of life of those in the study and will provide the basis for measuring the impacts of CEIP.

Follow-up surveys also include modules on social network formation that will be used to assess the evolution of the social networks of study participants through the study period. Consistent with the implications of the above model of social capital formation, these survey modules collect data on the size of participants' social networks as well as their homogeneity and density. Specifically, they include a series of questions designed to elicit a list of contacts to which participants could turn to for help in the following areas: household activities, specialized advice, emotional support, and help with finding a job. Beyond overall size of networks, their homogeneity is captured through additional questions that assess the similarity of the identified individuals on a range of characteristics. Finally, the density of networks is assessed through questions designed to determine the nature and interconnectedness of these relationships. Because these data are collected for both program and control group members, consistent and reliable estimates of the impact of CEIP on social networks can be determined – separate from outcomes on labour market experiences and quality of life.

In addition to the participant impact study, the CEIP research design also includes a comprehensive study of community effects. This involves a multiple-methods research design that relies heavily on both a "theory of change" approach and a quasi-experimental comparison community design. A range of data collection methods is used in this design including a longitudinal community survey, administrative indicators, and a series of qualitative research approaches. Similar to the participant impact study, indicators related to both outcomes and the evolution of social networks are collected, which will allow the effect of CEIP on the evolution of social capital and community well-being, capacity, and cohesion to be analyzed separately. For example, the longitudinal survey will be administered in three waves to a random sample of community members, in both program and comparison communities. It includes questions on economic activity and employment, household composition, health, time use, community participation, and social networks. The social network questions in the community survey are similar

Social capital, even with a micro-level definition of social networks, has not been formally modeled until now.

to those in participant follow-up surveys in that they assess network size, homogeneity, and density.

Mechanisms by which CEIP Might Influence Social Capital

CEIP may influence the social capital of both the participants enrolled in the program and of the members of participating communities where projects are being approved and conducted. The mechanisms by which CEIP can influence social capital development of both participants and the wider community members are explored below.

First, CEIP has the capacity to affect social capital in communities by bringing individuals together who might not otherwise meet. Individuals include members of the volunteer community boards, individuals from sponsoring organizations and members of the community at large. Social networks can evolve through both the process of communities mobilizing their resources to participate in CEIP and from the actual output of the projects they develop. The process of engaging the community, of electing community boards, their setting priorities and working to approve projects, allows social capital to accumulate among members of the boards and sponsoring organizations. The delivery of new products, or the enhancement of existing products in the community, once projects are approved and active, has the potential to bring diverse groups of people together.

Second, CEIP enhances the potential for participants to improve social capital throughout their participation in the project. CEIP guarantees income to participants for three years and this income stabilization should mean individuals are more reliable in meeting the maintenance cost of their relations. Glaeser (2001) notes that individuals with a high probability of mobility are least likely to invest in social capital. CEIP provides individuals with an opportunity to settle for three years, thus keeping participants in their communities. Glaeser (2001: 3) also notes "that individuals in occupations that are more social will invest more strongly in social capital." In many instances, CEIP projects are in the social economy or at least their outputs are socially oriented, motivated for the betterment of the wider community.

CEIP may influence the social capital of both the participants enrolled in the program and of the members of participating communities where projects are being approved and conducted.

Although the succession of work placements in community-based jobs is the primary mechanism for altering social capital of participants, it is not achieved solely by providing opportunities for contact with other participants. Work placements should enhance the networks of participants by bringing them into contact with a broad range of people – those directly involved in CEIP (other participants, project sponsors, training organizations), and also members of the community at large – through the output of the projects themselves. This could involve individual members of the community who use the service and products of the projects, or other organizations involved in the process.

More specifically, CEIP has the potential to enhance the bonding, bridging, and linking social capital of participants and community members.

Putnam (2000) refers to bonding social capital as that which is exclusive. Putman maintains that such a form of social capital reinforces exclusive identities and homogenous groups. CEIP occurs in specific communities throughout the CBRM and may reinforce bonds among members in each community. Many participants are in work placements within their home communities and may develop such bonding social capital with other participants, members of sponsoring organizations, and members of the community who use the output of the projects. Furthermore, most projects that are approved by each community board draw on resources and function largely within the boundaries of their own community. Members of each community – those involved with the volunteer board, in sponsoring organizations, or those using the output of projects that bring individuals together – have the opportunity to enhance bonding social capital as well.

However, CEIP also has the potential to enhance bridging or inclusive social capital, which Putman (2000: 22) acknowledges "are better for linkage to external assets and for information diffusion." Granovetter (1973) has noted weak ties that link individuals to more distant contacts can be of more value than strong ties. Although participants were randomly selected from communities throughout the CBRM, there are only five participating CEIP communities that develop projects and receive CEIP workers. As a result, many

participants are placed in communities throughout industrial Cape Breton, outside of their hometown, giving them the opportunity to increase more distant contacts and enhance bridging social capital.

Finally, linking social capital refers "to relations between different social strata in a hierarchy where power, social status, and wealth are accessed by different groups" (Côté, 2001: 3). Participants may develop linking social capital by meeting individuals, potentially project sponsors, who possess extensive social networks. Before receiving CEIP participant workers, project sponsors are required to demonstrate to community boards that they have adequate resources, both financial and otherwise, for a successful project. In many cases, it is prominent members of the communities and those with greater access to community resources and existing networks, who come forward to sponsor projects. This gives participants the opportunity to expand their networks and gain access to resources previously unavailable, beyond what they would have been in a position to develop without CEIP.

Early Results

Initial surveys with CEIP study participants and the first wave of community surveys provide a baseline measure of social networks for study participants and the members of CEIP and comparison communities in the CBRM. However, to assess the effect of CEIP on network formation and social capital as well as its associated outcomes, data from additional follow-up surveys are required. The 18-month follow-up survey with study participants will not be in the field until early 2004 while the follow-up wave of the community survey is due to be completed by June of next year. As a result, the first report of effects of CEIP on social capital and network formation can be expected in early-to-mid 2005.

Although results from the first CEIP participant impact and community effects studies are more than a year away, preliminary data on approved CEIP projects and work placements may suggest possible effects on the social network formation of participants. For example, it is reasonable to expect that participants who experience a greater number and range of work assignments will have more opportunities for enhancing networks than those who work exclusively in one job for the duration of their CEIP eligibility. At the same time, too many jobs could be a limitation, as stability is also important in establishing new relationships. Early data suggest that many CEIP participants appear to have achieved a degree of balance between varied opportunities and stability of employment. Almost two thirds of participants (64 percent) have worked in more than one position during their eligibility. About a quarter (26 percent) have had two positions, while a similar proportion has held three or four jobs (28 percent). Less than 10 percent have worked in five or more jobs during their eligibility.

There also appears to be a wide range of projects and work placements that are being generated by communities. They are not all concentrated in the service of one community group or sector nor do they generate a limited number of occupational opportunities for participants. For example, projects cover a range of community sectors with no more than 15 percent of all projects in one category, including various community services, environmental, sports and recreation, church and charities, seniors, youth, and services for those with disabilities. Occupations generated from these projects include service occupations, finance and administration, education, trades and operators, natural and applied sciences, and management positions. Having a wider range of projects and work placements may enhance social capital, not only for CEIP participants, but also for those who develop, implement, and use the output of these projects within participating communities. Future reports from the SRDC will demonstrate whether social capital does in fact develop, through enhanced social networks, and what implications this has for CEIP participants and participating communities.

References

Bourdieu, P. 1986. "The Forms of Capital." Pp. 239-258 in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J.G. Richardson. New York: Cambridge University Press.

Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 95: S95-S120.

———. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Côté, Sylvain. 2001. "The Contribution of Human and Social Capital." *Isuma. Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1. The English translation can be found at <http://www.isuma.net/v02n01/cote/cote_e.shtml>. Accessed July 21, 2003.

Durlauf, Stephan N. nd. "Bowling Alone: A Review Essay." *Journal of Economic Behaviour and Organization* 47: 259-273.

Fernandez-Kelly, M.P. 1995. "Social and Cultural Capital in the Urban Ghetto: Implications for the Economic Sociology of Immigration." Pp. 213-247 in *The Economic Sociology of Immigration*, ed. A. Portes. New York: Russell Sage.

Gittell, R. and V. Vidal. 1998. *Community Organizing: Building Social as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Glaeser, Edward L. 2001. "The Formation of Social Capital." *Isuma, Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1: 34-40.

Granovetter, M.S. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380.

Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Communities*. New York: Random House.

Johnson, C. 2003. *A Model Of Social Capital Formation*. SRDC Working Paper Series 03-01. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.

Knack, S. and P. Keefer. 1997. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-County Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116.

Putnam, R.D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *The American Prospect* 4, no. 13: 35-42.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Rice, J. and M. Prince. 2000. "Civil Society and Community Capacity: Links between Social Policy and Social Capital." Pp. 207-231 in *Changing Politics of Canadian Social Policy*. Toronto: University of Toronto Press Inc.

Schuller, Tom. 2001. "The Complementary Roles of Human and Social Capital." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1.

de Souza Briggs, X. 1998. "Doing Democracy Up Close: Culture, Power, and Communication in Community Building." *Journal of Planning Education and Research*. Pp. 1-13.

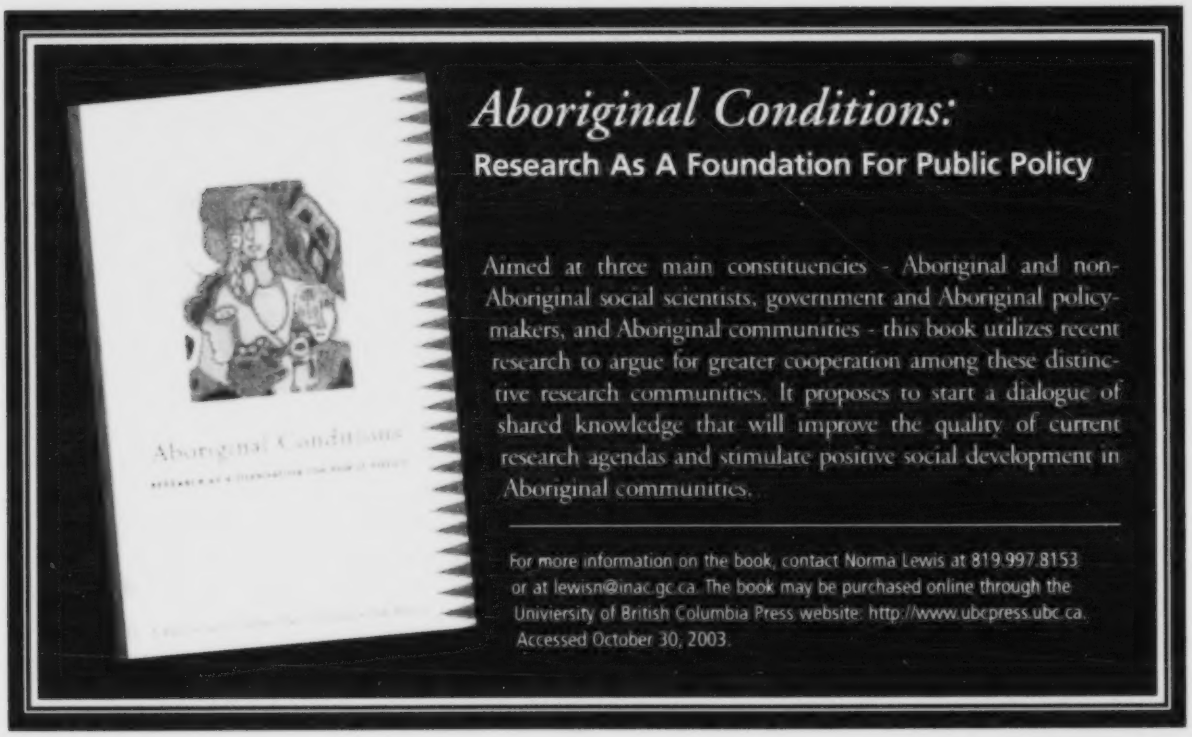
Stanton-Salazar, R.D. and S.M. Dornbusch. 1995. "Social Capital and the Reproduction of Inequality: Information Networks among Mexican-Origin High School Students." *Sociology of Education* 68: 116-135.

Stone, Wendy. 2001. "Measuring Social Capital." *Australian Institute of Family Studies*, Research Paper 24.

Temkin, K. and W. Roche. 1998. "Social Capital and Neighborhood Stability: An Empirical Investigation." *Housing Policy Debate*, 9 (1): 61-88.

Woolcock, M. 2001. "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 1.

Woolcock, M. and D. Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *World Bank Research Observer* 15: 225-249.



Using a Social Capital Perspective to Understand Social and Economic Development

Ralph Matthews[1]
University of British Columbia

What can a social capital perspective tell us about community and regional development in Canada? This question underlies the Resilient Communities Project (RCP) in British Columbia. The RCP is funded by a Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) Strategic Research Grant and is being carried out by the research team of Ralph Matthews (Principal Investigator), Brian Elliott, Terre Satterfield, and Gerry Veenstra (all of the University of British Columbia) in collaboration with the Coastal Communities Network (CCN) of British Columbia.

Coastal British Columbia is, in many respects, a world of hurt. With the exception of the growing urban areas of Vancouver, Victoria, and Nanaimo (excluded from this study because their situations differ from the rest of the coast), coastal BC consists primarily of small towns, villages, and First Nation communities and reserves. These are mostly dotted around Vancouver Island and other islands, or are sandwiched between the mountains and the ocean on a rugged mainland that stretches to Alaska. Many are inaccessible by road. The traditional bases of livelihood from fishing, logging, and mining have declined drastically. Salmon stocks are subject to strict quota limits; markets for lumber have been affected by trade disputes with the United States and an ongoing crisis in Asian markets; mines have closed and not been replaced. Aquaculture provides some employment but is subject to considerable resistance due to concern about its environmental impact. A moratorium on oil and gas exploration means that significant economic growth in this sphere is not in sight.

The result has been massive out-migration. In just five years, 1996-2001, the once relatively prosperous north end of Vancouver Island lost nearly 17 percent of its population. Prince Rupert, the northern anchor on the coast, lost nearly a quarter of its population in the same short period. Hardest hit have been the First Nation peoples who live both on reserves near larger communities, and also in some of the most inaccessible communities along the coast. Not only are they affected by the same global economic forces that have hit non-Aboriginal communities, but plans to buy back fisheries licences and thus reduce overfishing have led many First Nation members to give up their boats and licences. As a result, many Native communities have lost most of their access to the salmon resource that formed the mainstay of their traditional culture and way of life. Today, many Aboriginal youths leave their home communities in search of an uncertain future.

To the best of our knowledge, this is the first study of the formation and role of social capital in what can be described as ethnically and culturally divided communities. Given the significance placed in the social capital literature on what is termed bridging and bonding social capital relations, one of our goals in the Resilient Communities Project (RCP) is to examine the extent to which social capital relations in coastal BC communities bridge the ethnic divide between settlers and First Nations, as well as to examine the effects that ethnic divisions and bridges have on both social and economic development.

Ralph Matthews,
Professor of Sociology,
teaches at the
University of British Columbia

Phases of the Project

The RCP is being carried out in three phases. In Phase I, with the assistance of BC Statistics, we have collected data on most social and economic indicators available for each community. In this process, we have identified (outside the three metropolitan areas) 131 separate coastal communities with a population of over 50 persons. These include 75 First Nation reserves and 28 incorporated municipalities. These data have been entered in SPSS accessible format and permit statistical analysis of the major social and economic trends in coastal BC as a separate region. For example, using these data, we have identified distinct temporal periods of growth and decline on the coast, as well as somewhat distinct patterns of development in four socio-economic regions. In addition, these data provide the baseline against which we can examine future trends.

However, though we have developed three composite measures of community economic well-being (i.e., community financial status, income sources, and income inequality), we have been unsuccessful in finding significant correlations between these and social indicators. One interpretation would be that no correlation between economic and social activity exists, despite the extensive social capital literature that suggests otherwise. Another interpretation (and obviously one that we favour) is that the measures of social activity collected by various agencies do not adequately capture the dynamic processes of social capital formation, and it is this social capital that provides the explanatory link between social and economic development.

Phase II of our research deals directly with social capital. In this phase, we developed a questionnaire that has been sent to over 4,800 households in 22 communities (see our Web site for a list). These communities were selected using a stratified random sample aimed at ensuring representation from communities on both the north and south coast, and from those with a strong resource dependency as well as those with a more mixed economy. Thus, the sample communities reflect all areas of the coast and the patterns of economic activity within them. This questionnaire phase is nearing completion. Up to five mailings per respondent, together with the possibility of winning prizes of $50, $150, and $250 in each community just for returning a completed questionnaire, has produced a response rate of 59 percent.

The measures of social activity collected by various agencies do not adequately capture the dynamic process of social capital formation, and it is this social capital that provides the explanatory link between social and economic development.

In the questionnaire, we inquired extensively about the complex array of full- and part-time employment activities that constitute the work life of many rural people, and which form the economic base of rural communities. This questionnaire also incorporated many of the measures used in other social capital studies including indicators of social networks, trust, and community satisfaction. In addition, we asked about the respondents' physical and mental health, and health service utilization, as well as an array of demographic and income variables. The following section describes in detail the conceptual and measurement issues involved.

Using mailed questionnaires in First Nation communities raises particular challenges as previous studies have indicated that response rates from First Nation communities are generally low. To determine whether this was true for our research area, we mailed our questionnaire to a sample in one reserve community and received about a 35 percent return. In consequence, with one First Nation, we negotiated permission to administer our questionnaire "verbally" on a house by house basis. When we do so, we will be accompanied by a band member who will assist in seeking the cooperation of the respondents. If this approach proves successful, we will seek the permission of other First Nations to use the procedure in their communities.

Phase III is just now being finalized and will involve intensive interviews in at least six communities that formed the sample in Phase II. Whereas the data collected in Phase II provide us with information about what might be termed the *structure of social capital formation* in each community, the questions asked in the interview are designed to provide information on the *dynamics of social capital utilization*. For example, whereas the questionnaire data can establish whether or not a represen-

tative sample of respondents in a particular community have strong bonding and bridging social network ties (a key issue in social capital research), the questions asked in the interview will probe how those interviewed actually use their network ties and for what long- and short-term purposes. Throughout, our focus is on how such activities may advance economic well-being – both individually and for the community at large. Finally, as part of our Phase III research, we also intend to undertake key informant interviews with the economic, social, and political leaders of each of these six communities.

Conceptualizing and Measuring Social Capital

Social capital analysis has attained its recent popularity primarily as a result of the work of Robert Putnam (1993) who identified a relatively small number of social variables (e.g., density of civic participation, newspaper readership, voting) that appear to be associated with regional economic development in Italy. His overall conclusion was that civic involvement leads to the development of social networks that facilitate interpersonal trust and ultimately economic cooperation and growth. For Putnam, civic engagement and participation, trust, and norms of reciprocity, constitute the basis of social capital. Though similar to Putnam's, our approach is actually grounded on the earlier analysis of Granovetter (1985) who sees economic relations as embedded in a nexus of social activities. We, likewise, see social capital as the product both of the way economic relations are embedded in social structure, and also of the way that people themselves are embedded in the nexus of social relations that constitute their society. We believe this perspective is consistent with Coleman's (1994) argument that social capital is defined by its social function, but remains a capital asset of individuals. If so, this formulation avoids the oft discussed, but unproductive, debate about whether social capital is understood through individuals or resides at some supra-individual level. As we interpret it, social capital is created through the resources and actions of individuals, but its strength is manifested in its collective social and economic outcomes.

That said, the measurement task for a social capital researcher must concentrate on ways of identifying and measuring both the extent of social network involvement, and the strength and types of interpersonal trust. In the RCP, we have incorporated many measures of informal and formal network associations by asking respondents about a wide range of their social activities and whether these occur within or outside their home communities, or in both locations. One of our most useful network measurement tools is an adaptation of the Position Generator. Developed by Lin and his colleagues (cf. Lin, 2001; Lin et al, 2001), the Position Generator asks respondents to identify whether they know people in a range of social positions (e.g., a teacher) within their immediate community. Knowing such persons is assumed to place the respondent in a favourable position to access the economic and social resources inherent in these various positions.

In the RCP, we have adapted the Position Generator to include positions that are generally found in rural BC coastal communities, and that represent different levels on a social class hierarchy (e.g., mayor, fisherman, health worker, logger). We have also asked respondents to indicate whether persons they know in such positions are acquaintances, close friends, or relatives, and whether these persons live inside or outside their home community. In sum, for well over 2,000 respondents in 22 coastal communities in British Columbia, we have strong measures of their network density, and of their bonding and bridging activities – both within and outside their home communities.

As but one example of the strength of these data, we used early responses to test a theory by Burt (2001) that those who occupy "structural holes" between social networks are in the strongest position to benefit from network ties. Our data indicate that involvement in multiple networks or placement between different networks does not appear as important as being involved in networks that span external and internal community relationships. In contrast, even strong involvement in relationships that are only within communities is limiting, perhaps because there are relatively few resource-rich positions in such communities. Put another way, a community that has a dense internal social network structure in which many of its members are also linked to outside activities and groups, is in a potentially strong social network position. If such networks are, indeed, instrumental to economic development as Putnam and others contend, then such a community is also well placed to benefit from new economic opportunities than may arise.

Yet, social network contacts by themselves, without trust, may be of little value. As Putnam (1993: 170) noted: "Trust is an essential component of social capital." Trust is about vulnerability, and is a consequence of risk. If one never needed to risk, one would also never need to trust. Yet in modern society we must accept on trust a wide range of persons we interact with and depend on, both socially and economically. When one enters social relations or economic ones, one risks being vulnerable, and trust becomes essential. One solution to this problem is to develop contracts. However, at a community or regional level, few development initiatives would begin, much less succeed, if contracts were the prerequisite to action. Indeed, even at an economic organization level, there is evidence of the power of trust over contract in achieving economic goals (cf. Miller, 2001). Hence, if communities and regions are to develop social networks that lead to effective economic development strategies, relationships of cooperation and trust are essential.

In the RCP questionnaire, we probe for information on several types and relations of trust. We measure levels of generalized trust and mistrust. We also have questions probing general levels of trust in residents of the community, and in youth. Conversely, we ask respondents to indicate whether there are groups within the community that they perceive to be not as trustworthy as others. In addition, we examine positional trust and institutional trust through questions focused on key positions, such as community leaders, service providers, business leaders within the community, and the politicians who serve it.

The inclusion of trust into the social capital framework transforms the approach by incorporating an important social psychological dimension.

Our data indicate that involvement in multiple networks or placement between different networks does not appear as important as being involved in networks that span external and internal community relationships.

Thus, its inclusion within a social capital framework opens the way for a consideration of other social psychological attributes that appear intimately related to social capital formation, at least at a community and regional level. One of the most significant of these is place identity. It is anticipated that communities are stronger when their residents identify with them and express commitment to them (cf. Matthews, 1993: 88-91). Thus, we inquire into the level of place identification and commitment as attributes of the social capital of a community.

Finally, within the Phase II questionnaire, we incorporate questions related to our perspectives on both history and culture. Though Bourdieu (2000) emphasized the importance of social time and the significance of cultural capital, we see his analysis as primarily about the way in which dominant elites use their cultural advantages to maintain and enhance their positions. In contrast, many of the communities in coastal BC have a different type of cultural capital, built up through their history and common experience together. This is particularly true of First Nation communities, whose members have a sense of themselves as "a people in this place" for over 8,000 years, and who attribute their survival in the face of both natural and human adversity to their cultural as well as environmental resources. Consequently, we inquire into the way in which social memory and cultural identity are related to social capital formation and may affect the economic development strategies in these communities.

We are nearing completion of Phase II (i.e., the questionnaire phase) of our study. Hence, our focus in this article has been on the conceptual and methodological dimensions of that part of our research. We believe our analysis of the data collected through those questionnaires will allow us to examine, in numerous ways, the dynamics of social capital development in coastal BC communities. Furthermore, we anticipate that the questionnaire data, when used in conjunction with the economic indicators and scales that we developed out of our Phase I background data, will enable us to make important links between social capital formation and patterns of economic development in this region.

However, before concluding this section, it is important to emphasize that our Phase III interviews that are about to begin, will also contribute enormously to the goals of our project. Mailed questionnaires permit respondents to identify easily their network social ties. However, it is difficult in

a fixed choice format for them to explain cogently what those ties mean to them, and how they actually (or potentially) use them in ways that may contribute to their own well-being and to the potential economic development of their communities. Interviews provide an important vehicle for getting at this contextual information. Thus, our Phase III interviews will put interpretative flesh and symbolic meaning on the bare bones of our questionnaire findings. In anticipation of this stage of the research, we asked those who returned completed questionnaires to indicate whether they were also willing to talk with us further about their community. The majority did so, and our interviews will be with those who have already returned completed questionnaires and will permit us to obtain contextual background to their questionnaire responses. In addition, our targeted interviews with community leaders, particularly with business and economic leaders, will further flesh out whether the social capital aspects of life in these communities is of relevance to their ability to access new development opportunities. Finally, these interviews will enable us to gain insight into the way in which local communities and their leaders respond to, and attempt to meet, the challenges of a knowledge economy and a globalized world.

Closing Comments

Social capital and its relevance to public policy formation has become a matter of considerable study and debate in many western industrial nations. However, some uncertainty still surrounds the mechanisms involved in social capital formation, the dynamics of the relationship between social capital and economic development, and even the most appropriate indicators involved in measuring social capital.

To give one example, the definition of social capital adopted by both the OECD and the United Kingdom is, "Networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among groups."[2] Such a definition places the primary focus on cultural and normative aspects of social relations, rather than more dynamic processes of interaction and behaviour within social networks that are central to much of the literature on which the Resilient Communities Project is based. Moreover, while it is important that members of any society have some core values in common, such a definition seems more appropriate to a focus on social cohesion rather than an analysis of the role of social capital. In particular, an emphasis on such normative aspects seems at odds with the acceptance of multi-cultural differences that lies at the heart of Canadian public policy.

If social capital analysis is to become a useful public policy tool, it is necessary to understand not only what it is and how it works, but also the link between social capital and other forms of capital, most notably human capital and economic capital. While some understanding of this is possible through macro-level national studies, the dynamics of how social capital works and how it relates to other forms of capital are likely more fully understood through micro-level studies of communities and regions. It is

The Resilient Communities Project

At its core, the Resilient Communities Project is examining whether community social capital can serve as a buffer against economic downturn and/or as the basis for renewed community economic development.

The multi-year project is:

- documenting and studying the social and economic changes that are taking place in coastal British Columbia;
- examining how changing resource development strategies and practices are affecting coastal community life;
- determining the extent of social capital in coastal BC communities;
- assessing the potential relationship between social capital and community economic development; and
- investigating the extent to which a social capital perspective can usefully explain the existing situation and provide a framework for future development policy.

our hope that the Resilient Communities Project will make a significant contribution to our understanding of these dynamic processes.

Notes

1 I would like to thank Nathan Young for helpful comments on an earlier draft of this essay.

2 See <www.statistics.gov.uk/socialcapital>. Accessed October 16, 2003.

References

Bourdieu, Pierre. 2000. *Pascalian Meditations*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Burt, Ronald S. 2001. "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital." Pp. 31-56 in *Social Capital: Theory and Research*, ed. Nan Lin, Karen Cook, and Ronald S. Burt. New York: Aldine de Gruyter.

Coleman, James S. 1994. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91, no. 3: 481-510.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Structure and Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Lin, Nan, Yang-chih Fu, and Ray-May Hsung. 2001. "The Position Generator: Measurement Techniques for Investigations of Social Capital." Pp. 57-81 in *Social Capital: Theory and Research*, ed. Nan Lin, Karen Cook, and Ronald S. Burt. New York: Aldine de Gruyter.

Matthews, David Ralph. 1993. *Controlling Common Property*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Miller, Gary. 2001. "Why is Trust Necessary in Organizations? The Moral Hazards of Profit Maximization." Pp. 307-331 in *Trust in Society*, ed. Karen S. Cook. New York: Russell Sage Foundation; Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Social Capital and Blood Donation

Ralph Matthews,
University of British Columbia

Most public appeals for blood donors are directed at individuals – "It's in you to give!" Such strategies are based on notions that the decision to donate blood is primarily a personal decision, based on individual altruism. The problem is that, despite such appeals, only three percent of the Canadian population now donate, and the rate is falling. Moreover, the modal blood donor is a middle-aged Caucasian male, a profile not consistent with the growing ethnic diversity of the population.

Beyond public opinion surveys, little research has been done on why people do not donate blood. Yet there is strong evidence that something social lies behind blood donation. For example, blood donation rates differ by community, age, ethnicity, income, occupation, and gender. Given such social differences, it becomes relevant to ask whether social capital may also be an important factor in the decision to donate blood. If that were the case, then it would make sense to target blood donor appeals to those communities and groups with high levels of social capital, that is, where individual decisions to donate blood may be influenced by network ties and group commitment and belonging.

A research team of Ralph Matthews (Principal Investigator), André Smith, Jay Fiddler, and Laura Hurd Clarke from the University of British Columbia, has recently received funding from the Bayer – Canadian Blood Services – Hema-Quebec – Canadian Institutes for Health Research Partnership Fund to undertake a two-year study of the relationship between blood donation and social capital in four British Columbia communities. Working closely with Canadian Blood Services, it will examine the effects of different recruitment strategies across different populations where varying levels of social capital and trust are present.

Can Public Policy Address Social Capital?

Solange van Kemenade, Sylvain Paradis, Éric Jenkins[1]
Health Canada

Having examined ways of measuring and defining social capital, the Policy Research Division at Health Canada now turns to the role of government in developing social capital policies. The following article summarizes research conducted on this subject.

To Act, or Not to Act

The following questions arise in any examination of the role of public policy in social capital: Can social capital be generated or strengthened? Should government intervene, or is social capital an inherent element of society that cannot be influenced by government? Does public policy have a role to play? What should that role be?

The definition of social capital primarily involves social networks, civic engagement, and confidence. All these elements are inherent in society and in social relationships. Consequently, the debate on government involvement in developing policies to generate and/or strengthen social capital relates back to the debate on the relationship between society and government. This debate is not new, and it highlights the delicate balance between growing social demands and limits on the government's ability to act. It also underlines the tension between the need for social initiatives to be independent and their need for funding. Last, it brings out certain risks that would ensue from government intervention.

Government intervention in social capital poses significant challenges. It is hard to imagine what the government could do to develop or improve a community's social capital. How do you get people to work together or increase their community involvement? How do you increase people's confidence level when that confidence may be a component of social capital with deep cultural roots (Fukuyama, 1995)? Moreover, government intervention has even destroyed a community's social capital, as in the case of some urban renewal projects (Sirianni and Friedland, 1995).

From a historical perspective, the relationship between government and society is the subject of debate. Some think that the growth of the welfare state has crowded out societal associations to a certain extent, while others believe that the associative sector owes its growth to the development of the welfare state (Worms, 2001). In France, for example, government seems to have contributed to the expansion of the associative sector in three ways: by recognizing and assisting in the organization of new collective interests and social rights, by passing new laws and regulations that encourage civic engagement, and by transferring to associations some of the responsibilities it once assumed (Worms, 2001).

Bélanger et al. (2000) point out that the involvement of public agencies (and private organizations) in social networks has sometimes proven counter-productive. The studies they consulted indicated that decreased government support can help to free up inactive reserves of social capital within volunteer or not-for-profit groups.

However, Sirianni and Friedland (1995) state that government intervention seems to strengthen social capital

The authors are with the Policy Research Division, Strategic Policy Directorate at Health Canada.

Solange van Kemenade is a Policy Research Officer, Sylvain Paradis is Director, and Eric Jenkins is a Senior Policy Analyst.

provided that certain institutional arrangements are respected, as in the creation of incentives to encourage greater citizen engagement.

In Canada, some government interventions (policy and program) encourage participation, civic engagement, and social cohesion while respecting the independence of civil society. Interventions to reinforce community strength, social networks, and civic engagement include the Quebec government's support for the social economy, and community programs (including those funded by Health Canada) that recognize and develop the capacity of community organizations to manage services for families with young children.

In summary, when we evaluate various types of interventions it appears that both views of the effectiveness of government intervention in areas traditionally handled by civil society are at least partly correct. Government intervention can have negative or positive impacts, depending on the circumstances and the era.

However, while researchers may cautiously agree that social capital can be generated and/or strengthened, there is no agreement on the type of intervention that should be encouraged.

Decision Makers Focus on Social Capital

Over the past four years, international organizations as well as governments (in the North and South) have shown new interest in social capital.[2] Over time, greater recognition has been given to the importance of social capital in developing social policies. Why should we strengthen social capital? The benefits of social capital appear undeniable, whether in the fields of business, economic and social development, or health.

In terms of business, companies perform better when the people working there have relationships based on confidence. Solid relationships are a key factor in an organization. Investments in strong interpersonal relationships pay off handsomely. (Prusak and Cohen, 2001a,b).

Higher levels of social capital in some countries or communities seem to guarantee the success of development projects supported by international organizations.[3]

In the field of health, many studies have highlighted the close relationship between social networks and morbidity and mortality rates (Kawachi et al., 1997; Berkman and Syme, 1979; House et al., 1982; Cohen and Syme, 1985). Some have concluded that the mortality risk for people without social support was two to three times higher than for people who had better social networks (House et al., 1982).

More recently, House et al.[4] noted that the positive effects of social integration and support counter the risks associated with tobacco, obesity, high blood pressure and physical inactivity.

How Do We Invest in Social Capital?

While social capital is recognized as a key factor in a company's performance, a country's economic and social development, or a community's well-being, the ways to promote social capital are not as evident. Sirianni and Friedland (1995) note that although there are clear examples of how public policy has destroyed social capital, it is much less obvious how public policy can be used to increase it.

In this same vein, Durston (1999, 2000) reminds us that the theorists behind the concept of social capital did not all believe that it could be developed in communities that lacked it.

However, research into production, development, health, and the struggle against poverty did succeed in determining practices whose positive and negative effects could be measured.

In the anti-poverty field, international development agencies have listed examples of external interventions that generated a sense of community spirit conducive to social capital (Durston, 1999). Certain programs promote opportunities to develop new group strategies.

Furthermore, social networks have frequently been used in developing countries as part of interventions to develop disadvantaged areas or rural communities (Favreau et al., 2001). Organizing new networks or making use of existing networks has been proven as a strategy for preventing such social problems as violence, alcoholism, drugs, etc. Also, networks that take the form of community coalitions or other collaborative organizations are also very common in the history of community development in North America.

There is almost no literature on government intervention to strengthen social capital in the field of health. However, some research has focused on the comparative influence of biomedical and social factors on health (Lomas, 1997). Social interventions are considered very effective since the development of social networks has a preventive effect, thereby helping to avoid curative intervention.

Are There Any Best Practices?

In the two examples that follow, government develops some of the components of social capital directly or indirectly.

The first form of intervention concerns Quebec's policy of public support for the social economy. In recent years, structural unemployment has resulted in a process of exclusion in industrialized countries and stimulated the search for alternative forms of insertion. They include a new generation of social economy initiatives that have emerged since the early 1990s.

The social economy targets the creation, reconstruction, or maintenance of social relationships as a means for civil society to combat poverty among various social groups. In the context of isolated regions or local development, these initiatives complement existing economic activities, and the relationships they encourage promote better social cohesion within communities (Saucier and Thivierge, 2002; Saucier et al., 2002).

The Quebec government made the social economy a priority by supporting the creation of the Chantier de l'économie sociale and allocating special budgetary envelopes following requests from women's groups. Since 1998, the government has supported social economy initiatives through social economy funds managed locally.

In the case of Quebec, interventions to support the social economy take the form of recognizing and organizing new interests (responding to new needs),[5] and providing a new structure for existing and new initiatives. This type of intervention works on sociability and networks, promotes access to resources, and democratizes decision making by supporting initiatives that share these values.

The second type of intervention involves health. Community programs targeting early childhood in particular illustrate the type of intervention that seeks to promote access to resources, social support, and the development of community networks.[6]

National, regional, and local evaluations highlight the benefits for children, families, and communities where three community programs are offered. In terms of social capital, these programs seem to support civic engagement, stronger networks, and social cohesion. First and foremost, they provide opportunities for volunteerism.[7] Second, they strengthen social networks at various levels. Relationships between parents, families, and children are reinforced; community organizations establish partnerships with similar organizations in their area (local community service centres, school boards, child-care services, schools, etc.); and relationships between various levels of government are strengthened. In some cases, new programs grow out of partnerships between community organizations.

Government supports the community or associative sector by recognizing the emergence and organization of new social interests, passing new legislation, and transferring management responsibilities. In doing so, it lays the foundation for new forms of social cohesion created by civil society rather than government.

Through such initiatives, new social systems are eventually established that can create alternative economic and social models. But how do we move from a successful initiative to a broader intervention aimed at developing social capital? This type of shift is accomplished by:

- setting up programs that are part of a broader community approach;
- establishing legal provisions that support the emergence or consolidation of associations;
- adopting measures to encourage citizens to volunteer;
- adopting measures to encourage the social economy sector and other social innovations that appeal to such values as solidarity, social responsibility, the sensible use of local resources, and public mobilization (fair trade, responsible tourism, solidarity financing);
- supporting approaches that favour local development; and
- institutionalizing associative or community sector initiatives.

To Conclude

After examining certain interventions that help to strengthen social capital and the risks and benefits of these interventions, it seems that we should not frame the initial question in terms of opposites — "intervention" versus "non-intervention." Instead, the problem, if there is one, lies in knowing where and how to intervene. The challenge is to decide whether to make social capital a new type of non-economic public policy instrument or a low-investment economic tool (Landry et al., 2001). Whatever the case, social capital should not be a substitute for public policy and government programs.

Notes

All Web sites given in this article were accessed September 23, 2003.

1 This is an abbreviated version of a longer article the authors wrote on the same subject. Two earlier reports describe the connections between social capital and health. They are available on the Health Canada Web site <http://www.hc-sc.gc.ca/iacb-dgiac/atad-draa (see Working Paper Series).>

2 These international organizations include the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), the World Bank, the Social Capital Initiative (SCI) of the University of Michigan and the Inter-American Initiative on Ethics, Social Capital and Development of the Inter-American Development Bank. The World Bank has conducted surveys in Africa and Latin America and has promoted regional and international conferences and seminars.

3 The World Bank's Web site on social capital is at http://worldbank.org/poverty/scapital.

4 As cited in Putnam (2000).

5 New needs arise because of changing demographics and social and political changes. For example, the aging population has put greater emphasis on setting up home-care services for senior citizens. The public sector partially funds these services, which are primarily part of the social economy.

6 Health Canada funds various programs, including three major community programs: the Community Action Program for Children (CAPC) as of 1992, the Aboriginal Head Start program as of 1995, and the Canada Prenatal Nutrition Program as of 1994.

7 For example, 7,600 volunteers participated in CAPC, offering 159,000 hours over two years.

References

Bélanger, Jean-Pierre, Robert Sullivan, and Benoit Sevigny. 2000. *Capital social, développement communautaire et santé publique*. Quebec: ASPQ Editions, 224 pp.

Berkman, Lisa and Leonard Syme. 1979. "Social Networks, Host Resistance, and Mortality: a Nine-Year Follow-Up Study of Alameda County Residents." *American Journal of Epidemiology*. 109, no. 2: 186-204.

Cohen S. and Leonard Syme. 1985. "Issues in the Study and Application of Social Support." In *Social Support and Health*, ed. S. Cohen and L. Syme. (New York: *Academic Press*, pp. 3-22.

Durston, John. 1999. *Construyendo capital social comunitario*. Revista de la CEPAL 69, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latino América y el Caribe (ECLAC\CEPAL) Santiago.

———. 2000. *Qué es el capital social comunitario?* Comision Económica de las Naciones Unidas para Latino América y el Caribe (ECLAC\CEPAL). Serie Políticas Sociales. Santiago.

Favreau, Louis, Lucie Fréchette, Marion Boulianne, and Solange van Kemenade. 2001. *Pérou, le bidonville de l'espoir: Villa El Salvador*. Research journal of the STEP Research Group on Civil Society and Social Economy, International Labour Office.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

House, James S., Cynthia Robbins, and Helen L. Metzner. 1982. "The Association of Social Relationships and Activities with Mortality: Prospective Evidence from the Tecumseh Community Health Study." *American Journal of Epidemiology*. 116, no. 1: 123-140.

Kawachi, Ichiro. 1999. "Social Cohesion and Health." In *The Society and Population Reader. A State and Community Perspective*, ed. Alvin Tarlov and Robert F. St. Peter. New York: The New Press, pp. 57-74.

Kawachi, Ichiro and Bruce Kennedy. 1997. "Health and Social Cohesion: Why Care about Income Inequality?" *British Medical Journal*. 314: 1037-1

Kawachi, Ichiro, Bruce Kennedy, Kimberley Lochner, and Deborah Prothrow-Stith. 1997. "Social Capital, Income Inequality and Mortality." *American Journal of Public Health*. 87: 1491-1498.

Landry, Réjean, Nabil Amara, and Moktar Lamari. 2001. "Social Capital, Innovation and Public Policy." *ISUMA, Canadian Journal of Policy Research*. 2, no. 1 (Spring): 63-72.

Lomas, Jonathan. 1997. *Social Capital and Health: Implications for Public Health and Epidemiology*. McMaster University, Centre for Health Economics and Policy Analysis, Working Paper Series.

Prusak, Laurence and Don Cohen. 2001a. *How Social Capital Makes Organisations Work*. Boston: Harvard Business School Press.

———. 2001b. "How to Invest in Social Capital." *Harvard Business Review*.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Saucier, Carol and Nicole Thivierge. 2002. *L'économie sociale comme facteur de développement et de cohésion. Un portrait du Bas-Saint-Laurent*. Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Paper presented at the Séminaire Évaluation et indicateurs de mesure de l'économie sociale, http://www.aruc-es.uqam.ca/aruces/evaluation/Saucier-Thivierge.pdf.

Saucier, Carol, Raymond Beaudry, and Claude Denis. 2002. *Entre l'enthousiasme et l'inquiétude*. Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Research paper submitted to the Cooperatives Secretariat, Government of Canada. http://www.aruc-es.uqam.ca/aruces/evaluation/.

Sirianni, Carmen and Lewis Friedland. 1995. *Social Capital and Civic Innovation: Learning and Capacity Building from the 1960s to the 1990s*. Paper presented at the social capital session of the American Sociological Association Annual Meeting, August 20, 1995, Washington, DC, http://www.cpn.org/.

Worms, Jean-Pierre. 2001. "Old and New Civic and Social Ties in France." *ISUMA, Canadian Journal of Policy Research*. 2, no. 2 (Summer): 75-84.

Economics of North American Integration

A Canadian Perspective

Andrei Sulzenko,
Industry Canada

The structure of the world economy has been fundamentally transformed over the last several decades. Rapid technological change, the liberalization of commerce under multilateral, regional, and bilateral trade agreements, and the accompanying intensification of international competition have resulted in the growing internationalization of business activity. Production, marketing, and financial systems have become increasingly linked on a global basis, and national economies have become more integrated. These developments have resulted in a dramatic growth in the international flows of goods, services, people, and capital. In most Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries, international trade, portfolio capital flows, and foreign direct investment (FDI) have all increased at a considerably faster pace than gross domestic product (GDP) over the past 20 years.

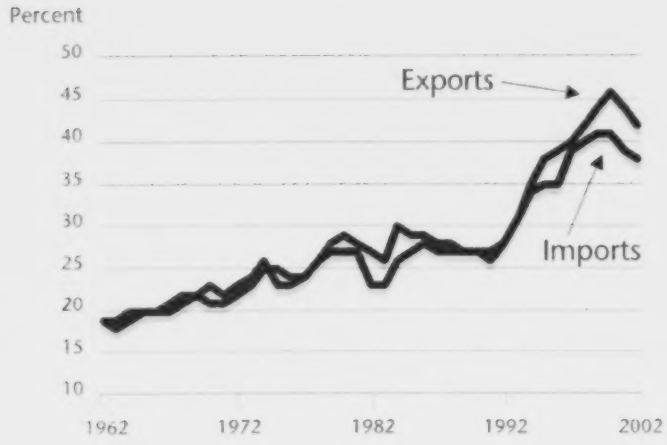
Canada has been a full participant in, and beneficiary of, these developments, due in large part to its strengthening economic linkages with other North American economies. Trade and investment between Canada and the United States have grown rapidly, and important structural changes have occurred as Canadian firms have positioned themselves to exploit new economic opportunities. This article examines these developments, reviews evidence on the impact of stronger North American economic linkages, and considers the challenges that increasing North American economic integration pose for Canada over the medium term.

Canada has long been one of the most outward-oriented of the major industrial economies. International trade and investment have helped Canadians overcome the limitations of a relatively small economy. A high degree of openness in the economy has made it possible for firms to engage in greater specialization. It has also provided access to new ideas and innovative new technologies, helped stimulate the development of new products and more efficient processes, and offered consumers a greater choice of products at more competitive prices. As can be seen in figures 1 and 2, there has been a further and very marked increase in Canada's outward orientation since 1990. Trade and inward and outward stocks of FDI have increased substantially as a ratio of GDP over the past decade.

A main factor underlying Canada's increased outward orientation has been the strengthening of commercial ties with the United States and Mexico. The implementation of the Canada–US Free Trade Agreement (FTA) in 1989 and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) five years later paved the way for strong growth in North American trade. Trade between Canada and the United States now amounts to over $600 billion a year, or over $1.3 million per minute. Canada–US trade has more than doubled since 1990, growing much more rapidly than supporters of the free trade agreements had predicted. The US market, traditionally the major destination for Canadian exports, has grown further in importance. In 2002, over 80 percent of Canadian exports of goods and services were destined for the United States, 10 percentage points more

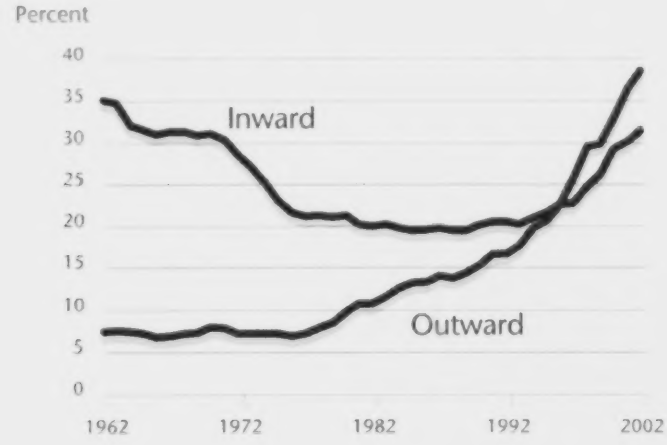
Andrei Sulzenko is Senior Assistant Deputy Minister, Policy Sector, with Industry Canada.

FIGURE 1
Ratio of Trade to GDP



Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data.

FIGURE 2
Ratio of FDI* to GDP



*Stock
Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data.

than in 1990. The portion of Canadian imports of goods and services coming from the United States has also increased over this period, edging up to the current share of over 70 percent.

The growth in Canada–US trade has been pervasive, affecting virtually all Canadian provinces and industries. As Figure 3 illustrates, the US market is relatively more important to producers in some provinces (most notably, Ontario) than others (Saskatchewan). However, even in Saskatchewan, the province with the least reliance on the US market, the US share of exports had increased to a substantial 62 percent by 2000. Among manufacturing industries, the US market is most important for transportation equipment and least important for food, beverage and tobacco products, and printing. Between 1993 and 1999, however, the share of exports to the United States in total shipments increased in every industry except the already heavily US-oriented transportation equipment sector (Figure 4).

Although all Canadian industries are increasingly orienting their activities toward the overall North American market, a small number of large firms account for a major share of Canada's exports to the United States. In 2001, the top five exporters accounted for almost half, and the largest 2,000 firms accounted for over 80 percent of Canada's exports to the United States. These results are, in part, a reflection of the relatively high degree of concentration within Canada's major export industries.

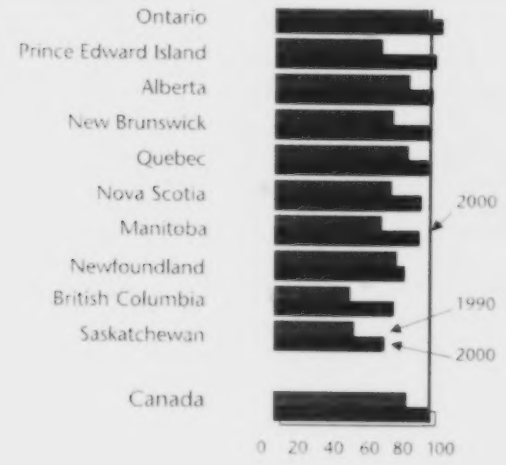
As predicted by economic theory, liberalization has resulted in a significant increase in intra-industry trade. Improved market access has encouraged firms to rationalize production and become more specialized. Canadian manufacturers now produce a narrower range of products, but generally for the North American rather than just the domestic market. In addition, the trade surpluses Canada generates in resource and resource-based industries and motor vehicles have increased. This reflects the trend toward increased specialization in areas of Canadian comparative advantage, a development that is again consistent with the predictions of economic theory.

The US market is more important to Canada than the Canadian market is to the United States. Still, Canada is the United States' best customer, accounting for about 20 percent of American exports. The Canadian market is a major focus for US producers in a number of industries, including autos, electrical and electronics, chemicals, and pharmaceuticals. The percentage of US imports from Canada is also about 20 percent. Among Americans, Canada's most widely recognized and appreciated role is probably that of the United States' main energy (oil, natural gas, and electricity) supplier.

Along with the increase in trade, there has been a large growth in two-way FDI between Canada and the United States. Between 1990 and 2002, FDI stocks associated with US investment in Canada and Canadian investment in the United States more than tripled. Total foreign investment in Canada

FIGURE 3

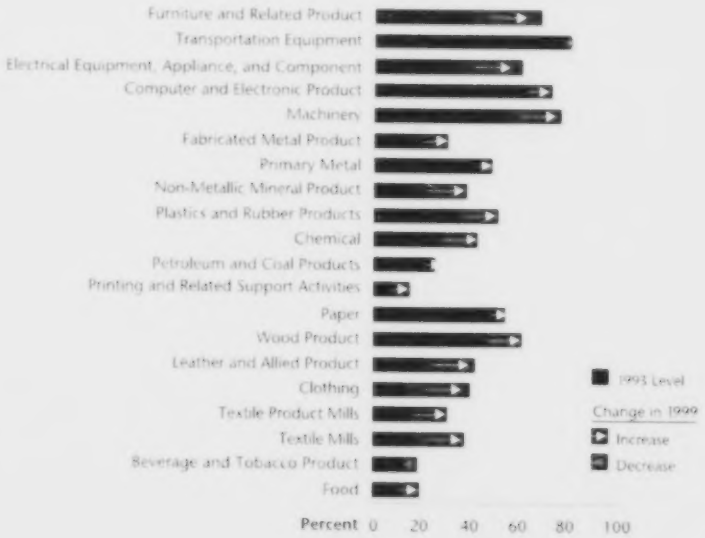
Share of Exports* to US by Province



Note: *Merchandise
Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data

FIGURE 4

Manufacturing Exports to US as Share of Shipments



Source: Industry Canada compilations based on Statistics Canada data

has also been growing over this period, however, and the US share of Canada's inward FDI stock has more or less remained constant. At the same time, Canadian firms have been diversifying their outward investment, focusing less on the United States and more on opportunities in the European Union, and developing Asian Pacific and Latin American markets. As a result, the United States' share of Canada's outward FDI stock declined from 61 percent in 1990 to 47 percent in 2002.

Canadian trade with Mexico has been growing rapidly from the small base that existed prior to NAFTA. While sales to Mexico still represent less than one percent of Canada's total exports, purchases have grown to account for close to four percent of Canadian imports, almost double the 1990 share. Foreign direct investment flows between the two countries have also increased considerably in the post-NAFTA period, although the FDI stocks that have been built up from new investment and the reinvestment of earnings by foreign enterprises are still relatively small.

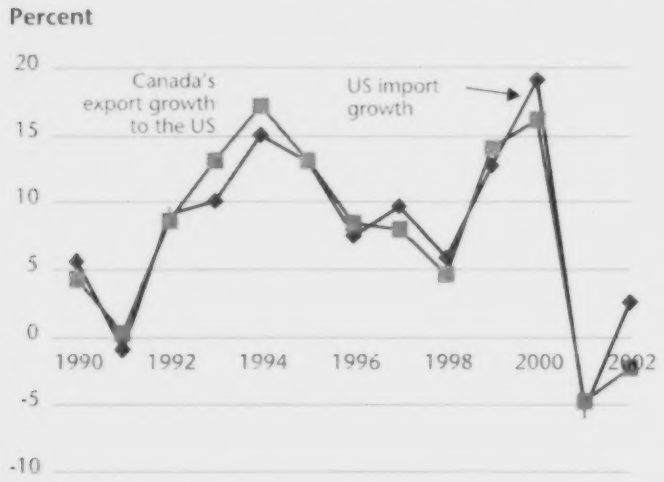
Benefits of Increased Canada–U.S. Economic Linkages

Over a decade ago, proponents of free trade argued that liberalization would promote efficiency and foster the productivity gains needed to achieve higher living standards and bring greater prosperity to Canadians. Proponents claimed that exposure to US competition would encourage Canadian firms to adopt more advanced technologies and practices and that improved access to the world's richest market would support capital spending, promote greater specialization in production and lead to investment in costly innovative projects that cannot be justified without assured access to a large market. It was argued that Canada would also benefit from the increased knowledge inflows likely to result from its stronger links to the world's most research-intensive and innovative economy.

The evidence that has accumulated since the implementation of the agreements largely supports these claims. Research shows that liberalization has made a significant contribution to a number of the important changes that have occurred in the Canadian economy over the past decade. It contributed, for example, to the export growth that was a major factor — accounting for 80 percent of the increase in shipments — underlying the growth of Canada's manufacturing sector over the 1990s. While Canada's strong export performance was the result of a number of developments — including the strength of the US economy, and the real depreciation of the Canadian dollar in the 1990s — the trade agreements had an influence. Significantly, the largest increase in the share of shipments going to the United States has been experienced in those industries that were protected the most prior to the FTA and NAFTA: furniture and fixtures, clothing, and textiles.

In addition, assorted evidence indicates that Canadian firms are making adjustments to respond to the opportunities resulting from liberalization. Firms are rationalizing their production and raising the skill content of their exports to take advantage of market opportunities. It has been found that the industries that experienced the greatest tariff and non-tariff reductions under FTA and NAFTA also registered the largest productivity gains (see

FIGURE 5
US Imports and Canadian Exports to the United States



Trefler, 1999; Acharya et al., 2003). The FTA tariff cuts are estimated to have raised labour productivity in the most affected industries by 3.2 percent per year over the 1989–95 period (Sawchuk and Trefler, 2002). These industries, however, also experienced the greatest economic turbulence, as suggested by data on the net exit of firms.

Recent studies offer further documentation of the benefits from inward foreign investment. Foreign-controlled firms tend to be more outward-oriented and productive and, on average, pay higher wages than domestic firms. Research by Rao and Tang (2002) showed that, after adjusting for identifiable differences (size, industry, capital stock, R&D, export orientation, etc.), foreign-controlled firms, on average, are 15 to 20 percent more productive than domestically controlled firms. Foreign firms are an important source of competition as well as a potentially significant source of knowledge for domestic businesses. Preliminary results from recent Industry Canada research suggest that domestically controlled firms, especially firms in the service sector, do enjoy productivity gains that can be attributed to knowledge spillovers from foreign-controlled firms.

At the same time, the evidence does not support the concerns of those who feared that increasing economic integration would limit the scope for distinctive Canadian social policies. Studies have found that Canada and the United States are pursuing their own responses to social pressures, and there has been no tendency toward policy convergence. Concerns that economic integration would promote a race to the bottom in environmental standards have similarly not materialized.

Challenges

While economic integration offers opportunities, it also presents challenges. To maximize the benefits of stronger North American economic linkages, Canada needs to improve its competitiveness and its ability to attract capital and skilled workers. This message is underscored by recent developments.

The FTA tariff cuts are estimated to have raised labour productivity in the most affected industries by 3.2 percent per year over the 1989–95 period.

First, the evidence indicates that a number of special factors contributed to the dramatic increase in Canadian exports over the 1990s. The most important factor was the strength of the US economy. This is demonstrated in Figure 5, which shows that the growth in Canada's exports to the United States tracked fairly closely the growth in total US imports. While the depreciation of the Canadian dollar and the two free trade agreements contributed to the export expansion, they were not the main drivers (Acharya et al. 2003). Moreover, in the manufacturing sector, labour productivity in Canada increased at only about half the pace in the United States. The depreciation of the Canadian currency along with a slower growth in the hourly compensation of workers enabled Canadian manufacturers to overcome the effects of slower productivity growth and improve their cost competitiveness. As recent developments indicate, however, neither strong US growth nor a weak Canadian dollar provides a basis for sustainable export growth. Canadian firms must improve their productivity performance if they are to compete effectively against foreign producers and contribute over the longer term to growth and job creation.

Second, Canada faces growing competition in the US markets from Mexico and China. Since 1990, while Canada's share of US imports remained relatively constant, Mexico's share nearly doubled. Mexico is making strong inroads in high tech industries, such as computers and electronic products, machinery, and motor vehicles. It has, at the same time, become a significant competitor for US direct investment. China is also making big gains in the US market. While the skill content of their exports is still significantly below that of Canadian products, Mexico and China are quickly moving up the value-added chain.

Third, Canada's share of inward North American FDI has declined substantially over the recent period. To some extent, this reflects the considerable appeal of the large US market to foreign investors. With integration, the United States is in a strong position in competing to become the North American base of operations for overseas companies. Investment trends, however, are not immutable. The example of Ireland within the EU indicates that small countries can

introduce policies to attract FDI and make it an important component of growth strategy.

Looking Forward

The strengthening of economic linkages between North American economies has been beneficial to Canada. It has contributed to an improvement in the performance of Canadian firms, and it has not, as some feared, resulted in the harmonization of Canada's economic, social, and cultural policies with those of the United States. Increased integration has, at the same time, given rise to new challenges and put the spotlight on some weaknesses in Canada's economic performance. The most significant weakness, and the main factor hampering this country's ability to compete in an integrated North American market, is Canada's weak productivity performance.

Although Canada's productivity growth over the 1990s was better than it would have been in the absence of the free trade agreements, it still compared poorly to the performance of the United States. As a result, the productivity gap between Canada and the United States widened. Research at Industry Canada identified a number of factors contributing to this result, including Canada's slower rate of capital accumulation, its lower spending on innovation and slower adoption of information and communication technologies, the lower percentage of researchers and university graduates in the Canadian labour force, the greater importance of small and medium-sized enterprises in Canada; and the slower pace at which Canada has been shifting resources toward more dynamic knowledge-based industries. These factors are partly interrelated and act as reinforcing impediments to greater innovation and the achievement of stronger productivity growth. The innovation strategy of the Government of Canada and associated public consultations were helpful in sensitizing Canadians to these problems and to the need for a comprehensive longer-term action plan to increase innovation and narrow the gap between Canadian and US productivity levels.

In coming years, along with addressing the challenges on the productivity side, there will be a need to ensure that Canada continues to benefit from favourable terms of access to the US market. The security concerns that have arisen in the wake of September 11, 2001 have made cross-border transport more costly and introduced new issues that must be resolved to facilitate the movement of goods and individuals between Canada and the United States. In future deliberations on how to contain the costs of cross-border transactions, consideration might be given to possibilities for further strengthening Canada–US economic linkages. Among the possible options are the elimination of rules of origin, the establishment of common external tariffs, and the mutual recognition by Canada and the United States of each other's regulatory procedures and practices. The building of economic linkages remains a work in progress. There is much that Canada can do both on its own and by working with the United States to build on the important gains that have already been achieved through economic integration.

References

Acharya, Ram C., Sharma Prakash, and Rao Someshwar. 2003."Canada-U.S. Trade and Investment Patterns." In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: Calgary University Press.

Rao, Someshwar and Jianmin Tang. 2002. "Are Canadian Controlled Manufacturing Firms Less Productive Than Their Foreign-Controlled Counterparts?" Pp. 571-594 in *Productivity in Canada*, ed. Someshwar Rao and Andrew Sharpe. Industry Canada Research Series. Calgary: University of Calgary Press.

Sawchuk Gary and Daniel Trefler. 2002. "A Time to Sow, A Time to Reap: The FTA and Its Impact on Productivity and Employment." Pp. 537-569 in *Productivity in Canada*, ed. Someshwar Rao and Andrew Sharpe. Industry Canada Research Series. Calgary: University of Calgary Press.

Trefler, Daniel. 1999. "The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement." *Perspectives on North American Free Trade*. Industry Canada Research Publication Program.

ARTICLE

Adapting to North American Integration

Challenges for Canadian Federalism

Geoffrey E. Hale[1]
University of Lethbridge

Post-NAFTA trends toward economic liberalization have undeniably reinforced North American economic integration. However, issues of multi-level governance emerging from the regular interaction of businesses, citizens, and governments have not been adequately addressed. And, borders still play a fundamental role in shaping differences in legal systems, economic relationships, cultural identities, and political and policy choices (Watson, 1998; Helliwell, 2000; Hoberg, 2002).

This paper examines the implications of North American economic integration for the policy capacities of federal and provincial governments. It reviews some of the challenges created by jurisdictional asymmetries between Canadian and American federalism, along with the emergence of policy instruments for managing overlapping jurisdictions in federal–provincial relations that may be adaptable to ongoing negotiations with the United States and Mexico.

The flexibility of Canada's federal system provides a potentially effective model for policy coordination within North America that respects national and regional differences while permitting greater or lesser degrees of policy harmonization depending on the issues at stake. This flexibility is reflected in the emergence of a style of complementary federalism in which federal and provincial governments carry out related, but operationally independent functions that recognize both areas of common and discrete jurisdiction. These developments are neither uniform, nor a guarantee against political conflicts. However, they offer options that enable both levels of government to balance national and regional interests in international negotiations.

Continental Integration: Adapting to Regional Specialization

The adaptation of Canada's regional economies to market-led integration has led to the growing interaction of economic policy decisions with social, environmental, labour, and immigration policies that cut across traditional lines of federal and provincial jurisdiction. At the same time, growing north–south economic integration contributes to the growing specialization of provincial economies — and with them, the emergence of distinctive fiscal, microeconomic, and social policy strategies that may complement or conflict with those of the federal government.

Several factors limit the ongoing institutionalization of cross-border economic relations in North America. These include asymmetries of political and economic power, risks of diminished capacity for policy responsiveness to distinctive national and regional concerns, and the flexibility provided by the national treatment principle in allowing institutional arrangements that generally respect national differences and priorities among NAFTA nations.

There appears to be growing recognition that the promotion of economic growth and opportunity through closer North American linkages is compatible with preserving substantial discretion in the social and economic policy choices of Canadian governments (Rock, 2002; Axworthy, 2002; Canada, 2002; Helliwell, 2002). However, this confidence, while reducing

Geoffrey E. Hale is a professor in the Department of Political Science at the University of Lethbridge.

the intensity of political debate, does not answer a traditional challenge of Canadian economic policies: how to accommodate the substantial differences in regional economies and related government policies so people across Canada can benefit economically and socially from trends toward greater integration.

This problem has been conceptualized in Courchene's discussion of Ontario's evolution as a "region state" whose economic policies are increasingly focused on the need to enhance its economic competitiveness within North America. Several features of economic regionalism as a defining characteristic of Canada's place in the North American economy include:

- greater dependence on continental rather than domestic patterns for trade and investment, particularly with contiguous American states;
- the emergence of distinctive regional business cycles, complicating the use of countercyclical fiscal and monetary policies;
- integration of the production and distribution facilities of key industries across national borders, contributing to the development of common technical and regulatory standards;
- the growing integration of provincial transportation, energy, and telecommunications infrastructures within north–south regional networks, sometimes at the expense of east–west networks;
- a more external orientation of federal and provincial policies governing mobile factors of production, particularly taxes on corporate and investment incomes, research and innovation, and the attraction and retention of skilled professionals, managers, and technical specialists; and
- a growing emphasis on regional economic specialization and the development of business or economic clusters capable of generating locational competitive advantages or "untraded interdependencies" as a major factor in industrial innovation and competitiveness (Courchene, 1998, 2001).

Although later studies of continental and regional economic integration qualify these analyses (Helliwell, 2000, 2002), they still have significant implications for both federal and provincial policy-makers.

Cross-border integration of production networks, much of it based on intrafirm trade, has made Canada's economy one of the world's most open and export dependent. The international exports of all provinces exceeded their interprovincial exports between 1998 and 2001. Table 1 notes that Ontario's economic integration within North America far outstrips that of most other provinces.

Ontario and Quebec arguably qualify as region states based on several criteria. Their transportation systems, economic structures, and policies are increasingly oriented toward increased integration and competitiveness within North American markets rather than toward endogenous growth or regional competitiveness

TABLE 1

Comparing Integration, Economic Openness by Province 1998-2001

	International Exports of Goods & Services as Percent of GDP	Percent of Goods Exports Shipped to the US	Ratio of International to Interprovincial Exports	Trade
Canada	43.1	86.5	2.23	2.06
Ontario	**52.5**	**93.1**	**2.82**	**3.26**
Saskatchewan	43.0	57.8	1.76	1.15
New Brunswick	**41.1**	**85.2**	1.38	1.11
Quebec	38.9	84.6	1.99	**1.97**
Alberta	**38.6**	**85.6**	1.76	1.49
Newfoundland	38.6	67.7	**2.62**	1.30
British Columbia	**32.1**	67.2	**2.33**	1.77
Manitoba	31.1	79.5	1.05	1.00
Prince Edward Island	**29.1**	**86.1**	1.06	0.63
Nova Scotia	27.2	78.8	1.29	1.10

Notes: Bold Type: Provincial score >95 percent of Canadian average.

Sources: DFAIT (2002): Statistical Annex, tables 1A, 9A, 9E, 9F; author's calculations.

within Canada. Many of their key industries, particularly the automotive, steel, aerospace, telecommunications, and other high technology industries, are fully integrated within North American networks of suppliers and customers. Their energy grids are largely integrated with those of the Northeastern and Midwestern United States. Both provinces have given high priority to competitive corporate tax structures to attract and retain business investment (Hale, forthcoming).

New Brunswick and Alberta also demonstrate selected characteristics of region states, particularly in the continental integration of key industries, competition for business investment in export-oriented industries, and the adoption of formal economic strategies to enhance their international competitiveness (Alberta, 1998; New Brunswick, 2003). However, the region-state model, which implies independent provincial adaptation to continental market forces, has limited application in most other provinces, especially those lacking a common border with the United States or whose major urban areas are some distance from the border.

Even so, many issues associated with North American integration are either subject to provincial jurisdiction or require provincial cooperation with federal initiatives for their successful implementation. These range from bilateral negotiations affecting regionally differentiated industry sectors to the interaction of energy and environmental issues, labour mobility, the planning and financing of major infrastructure projects, and other border management issues.

TABLE 2

Overalapping and Conflicting Jurisdictions: *Effective jurisdiction over major issues with cross-border implications*

	Canada Federal	Provincial	United States Federal	State
International trade	X	x	X	
Economic development	x	X	X	x
Primary industries/land use		X	X	X
Food standards	X		X	x
Energy		X	X	x
Environment	x	x	X	x
Border management	X		X	
Related infrastructure/highways		X	X	x
Immigration	X	x	X	
Labour mobility		X	X	
Corporate governance/ securities regulation	x	X	X	

Notes: X-sole or primary jurisdiction; x-concurrent or partial jurisdiction.

All these policy fields are characterized by jurisdictional asymmetries that make it difficult, if not impossible for the federal government to take unilateral responsibility for their resolution in negotiations with the United States (and/or Mexico), or for provincial governments to take major initiatives without undermining federal responsibility for the management of Canada's foreign affairs. Table 2 summarizes major areas of jurisdictional overlap in relations between Canada and the United States. Extending negotiations to include Mexico raises similar challenges (Sada-Solana and Hale, 2003).

The recent evolution of federal–provincial relations suggests opportunities to address these challenges in a more flexible and responsive manner through the processes of what may be described as "complementary federalism."

Complementary Federalism: Adapting Federal Processes to Changing Needs

Complementary federalism describes an approach to shared or overlapping government jurisdictions in which federal and provincial governments carry out related, but operationally independent functions that recognize areas of common and discrete jurisdiction.

This concept has emerged, through a process of trial and error, as a by-product of government efforts to set priorities, define core businesses, balance budgets, and increase political and fiscal discretion in responding to challenges arising from globalization and continental economic integration. Both senior levels of government have recognized, to some extent, that their

capacity to exercise this discretion requires them to limit their commitments to, and related demands on, other levels of government. This process often requires clarification of formal or informal divisions of responsibility. In some cases, it has resulted in the evolution of purpose-specific, rules-based institutions to coordinate particular regulatory and administrative functions when their benefits outweigh the constraints they impose on action by individual governments.

These arrangements enable some degree of symmetry between national policy regimes addressed in NAFTA and evolving federal–provincial arrangements on taxation, trade, labour mobility, and other policies to facilitate the mobility of persons, goods, services, and capital within Canada. In some cases, these processes provide for what MacDonald describes as "positive integration" — shared rules imposed by a central authority. More often, they take the form of "negative integration" — a framework of rules that prohibits certain forms of behaviour by participating governments while accommodating varying levels of policy differences within the different elements of that framework (MacDonald, 2001).

The specific arrangements of complementary federalism may reflect power politics as much as administrative rationality. However, they have enabled governments to accommodate many regional differences, thereby increasing their capacity to respond to citizens' expectations.

The paper from which this article is drawn reviews three examples of complementary federalism in policy fields with different mixes of federal and provincial authority: taxation and revenue collection, trade policies and negotiations, and labour markets. The following is a short summary of the findings.

Raising and Collecting Taxes

Federal and provincial governments jointly occupy the four largest sources of revenue: personal and corporate income taxes, general sales taxes, and specific-purpose consumption taxes. Canadian provinces exercise greater discretion in fiscal and tax policies than sub-national governments in almost any other federal country. The growing diversity of provincial economic policies since the 1980s has led to greater autonomy in fiscal and tax policies (Hale, 2000). The destabilizing effect of unilateral changes to tax and transfer mechanisms during the 1990s gave both levels of government a vested interest in restructuring the interaction of their tax systems.

Adopting the so-called "tax on income" system between 1998 and 2001 gave provinces greater freedom to set their own tax rates, adapt parts of their tax systems to regional priorities, and exercise greater fiscal flexibility while maintaining a common tax collection system (except in Quebec, which has long administered its own system).

At an administrative level, senior federal and provincial officials meet regularly through the Federal–Provincial Committee on Taxation to discuss the operations of the system and avoid unnecessary conflicts. Another expression of complementary federalism at work can be seen in the restructuring of Revenue Canada as the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) to facilitate federal–provincial cooperation in tax administration. The CCRA has also harmonized tariff schedules and administration in cooperation with American officials, helping to streamline border management procedures and expedite trade. Overall, the evolution of tax systems and tax collection processes provides successful examples of both federal–provincial and cross-border cooperation.

However, a third major element of fiscal federalism — the mix of equalization and transfer payments — reflects the limits of complementary federalism. The politicization of transfer federalism, along with the tendency of both levels of government to engage in unilateralism, blame shifting, and "one-upsmanship," limits their capacity to pursue a stable, consensual division of policy responsibilities.

Comparing these approaches suggests that the capacity of governments to engage in complementary federalism in areas of overlapping jurisdiction is likely to increase with the technical complexity of the issues and the degree of interest- group consensus in facilitating mutual recognition of regulatory standards. The federal capacity to coordinate both intergovernmental and regionally diverse interest group concerns is a key factor in this process, as reflected in efforts to increase cross-border cooperation on customs and border management issues since September 2001.

Federal–Provincial Cooperation on Trade Policy

The growing complexity and intrusiveness of international trade agreements has encouraged increased intergovernmental collaboration to foster a common front in international trade

negotiations, and to ensure accommodation of regional interests and concerns in federal policies and positions. Historic limits placed by the 1937 Labour Conventions case on federal treaty-making powers in areas of provincial jurisdiction also encouraged this cooperation, a process described as the "internationalization of executive federalism" (Skogstad, 2001; Kukucha, forthcoming).

The provincial role in trade policy takes several forms. The C-Trade Committee process emerging from the Free Trade Agreement negotiations of the 1980s has allowed the exchange of information and some harmonization of regional interests. Shared economic goals and the fiscal constraints of the 1990s encouraged increased coordination of trade promotion activities.

Trade issues are also subject to interministerial consultations. Sector-specific issues are likely to draw in ministers responsible for energy, natural resources, environment, or other line departments, although their independence may be limited depending on the political salience of the issue and the degree to which particular provinces or premiers centralize control over intergovernmental relations.

The attitudes of individual federal ministers toward federalism and federal–provincial relations play a major role in determining the spirit and substance of intergovernmental relations on trade issues. Not surprisingly, federal officials tend to guard their autonomy against any presumption of provincial entitlement to dictate federal policies. However, the greater the diversity of provincial interests at play on particular trade issues — as with Canada's protracted softwood lumber dispute with the United States — the greater the importance of maintaining a common front to the effectiveness of federal negotiating strategies.

The effects of regional economic specialization on this process depend on the capacity of governments to engage key industry and other relevant stakeholder groups that are often organized on a provincial or regional basis. Failure to do so effectively risks the escalating politicization of federal–provincial or interregional disputes, the pursuit of transnational coalitions by aggrieved stakeholders, and the erosion of Canadian negotiating positions in NAFTA or World Trade Organization dispute resolution processes.

The development of complementary federalism has depended on broadly shared normative or institutional frameworks for policy development while maintaining the formal autonomy of both levels of government within their respective jurisdictions. Some observers have suggested that institutionalized consultations could serve as a future constraint on federal autonomy over trade policy and related negotiations. However, while existing consultation processes allow it to avoid the joint decision-making trap inherent in requiring a formal consensus, their calculated ambiguity also precludes Ottawa from compelling provinces to implement policies or treaty commitments to which they have not consented.

Ultimately, the effectiveness of the decision-making and dispute resolution processes of complementary federalism — whether among NAFTA partners or within Canada — continues to depend significantly on the willingness of individual governments to acknowledge shared political and economic interests that transcend the narrower tactical benefits of "defection," non-compliance, or unilateral power plays on specific issues (MacDonald, 2001). This reality is both the strength of complementary federalism and its greatest vulnerability.

Labour Markets and Mobility

Unlike trans-national markets for goods, capital, and some services, Canadian labour markets remain largely regionalized. However, several related policy fields are becoming laboratories for complementary federalism. These include labour market training, occupational standards, post-secondary education, and immigration, particularly as they relate to the recruitment and integration of skilled immigrants into Canadian society.

Changes to federal policies during the 1990s were driven by fiscal constraints, a desire to shift resources from passive income support to active labour market measures, and efforts to demonstrate the flexibility of federalism after the 1995 Quebec sovereignty referendum. Interprovincial cooperation has been driven, in part, by the labour mobility chapter of the Agreement on Internal Trade and the Social Union Framework Agreement of 1999.

The implications of these trends for further North American integration are not yet clear. Canada, the United States, and Mexico remain far apart on issues of labour mobility, particularly as they affect border controls and immigration policies. NAFTA has provided little impetus for the integration of labour markets in Canada, the United States, and Mexico — except

in limited areas of specialized professional and managerial skills arising from cross-border integration of specific industries. However, the indirect effects of NAFTA have fostered greater labour mobility within Canada, and a broader recognition that Canada must compete for skilled immigrants in international markets by reducing barriers to their integration in Canada's economy and society.

Conclusion

The effects of progessive North American economic integration on Canadian federalism vary widely by policy field. Both federal and provincial governments have generally avoided the pitfalls of the "joint decision-making trap" by evolving sector-specific approaches to policy-making that recognize national interprovincial, and trans-border differences in jurisdictional responsibilities.

The capacity of national and sub-national governments across North America to develop a normative consensus on the broad outlines of particular policy regimes is likely to depend on the accommodation of diversity and with it, limits on incentives to polarize political debates, for the foreseeable future. However, the evolution of consensus-building processes will also depend on the willingness of national governments to take the initiative in engaging both national and sub-national counterparts, along with key interest and stakeholder groups whose interests and values are most likely to be affected.

On the surface, the jurisdictional asymmetries of the three NAFTA nations lend themselves to an incremental, sectoral approach to this consensus-building process. However, the range of issues involved suggests that central governments must develop a broader strategic agenda if they are to manage effectively the continuing drift toward piecemeal, market-led integration.

Note

1. This paper is adapted from "Regional Economic Specialization, 'Complementary' Federalism, and the Challenges of North American Integration," a paper presented to the conference, Federalism and Trans-border Integration in North America, sponsored by the Centre for North American Politics and Society, Carleton University, Ottawa, Ontario, February 6-8, 2003.

References

Alberta. 2000. *A Framework for Alberta's International Strategies*. Edmonton, February.

Axworthy, Thomas S. 2002. "A Choice Not an Echo: Sharing North America with a Superpower." In *Searching for a New Liberalism*, ed. Howard Aster and Thomas S. Axworthy. Toronto: Mosaic Press.

Canada, DFAIT (Department of Foreign Affairs and International Trade). 2002. *State of Trade 2002*. Ottawa: DFAIT.

Canada, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. 2002. *Partners in North America*, third report. Ottawa: House of Commons, December.

Courchene, Thomas J. 2001. *A State of Minds*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, pp. 59-75.

Courchene, Thomas J. with Colin Telmer. 1998. *From Heartland to North American Region State*. Toronto: Centre for Public Management, University of Toronto.

Hale, Geoffrey. 2000. "The Tax on Income and the Growing Decentralization of Canada's Personal Income Tax System." Pp. 238-262 in *Towards a New Mission Statement for Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute for Intergovernmental Relations.

———. Forthcoming. "Balancing Autonomy and Responsibility: Balancing Provincial Fiscal and Tax Policies. In *Provinces*, second edition, ed. Christopher Dunn. Peterborough, ON: Broadview Press.

Helliwell, John F. 2000. Globalization: Myths, Facts, and Consequences. Toronto: C.D. Howe Institute, October 23.

———. 2002. *Globalization and Well-Being*. Vancouver: UBC Press.

Hoberg, George, ed. 2002. *Capacity for Choice: Canada in a New North America*. Toronto: University of Toronto Press.

Kukucha, Chris. Forthcoming. "The Federal–Provincial Committee System on International Trade: CTRADE - An Extension of Executive Federalism?" In The Administration of Foreign Affairs: A Renewed Challenge? ed. Luc Bernier and Nelson Michaud. Toronto: University of Toronto Press.

MacDonald, Mark R. 2001. "The Agreement on Internal Trade: Trade-offs for Economic Union and Federalism." In *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, ed. Herman Bakvis and Grace Skogstad. Toronto: Oxford University Press.

New Brunswick. 2003. *Prospering in a Global Community: New Brunswick's International Strategy*. Fredericton, April.

Rock, Allan. 2002. "A New Canadian Confidence." Speech to Canadian-American Business Council, Toronto, October 16, 2002. Ottawa: Industry Canada.

Sada-Solana, Carlos M. and Geoffrey Hale. 2003. "A Tale of Two Systems: Contrasting Federal and Cross-Border Relations of Sub-National Governments in Mexico and Canada." Paper presented to conference, Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View their Relationship with the United States, Harvard University, May 5-6, 2003.

Skogstad, Grace. 2001. "International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension. Pp. 159-177 in *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, ed. Herman Bakvis and Grace Skogstad. Toronto: Oxford University Press.

Watson, William. 1998. *Globalization and the Meaning of Canadian Life*. Toronto: University of Toronto Press.

Canada–US Border Cost Impacts and Their Implications for Border Management Strategy

John C. Taylor and Douglas R. Robideaux
Grand Valley State University (Michigan, USA)

The current level of economic integration between Canada and the United States, and the increasing difficulty of maintaining a border, in the historical sense, have caused policy analysts to begin questioning the future direction of border management. Central to this analysis is the question of what are the costs of the current border? This article reports on a recently completed research project, which sought to quantify the actual costs of the border to industry and personal travellers.[1]

Over the last 20 years, Canada and the United States have reached an almost unparalleled level of economic integration. However, while NAFTA and its predecessor agreements did much to reduce investment and trade barriers, they did little to change the customs processes and border-crossing policies used to manage the border. The result of these changes has been very significant increases in trade and transportation that have begun to strain border facilities and cause increased uncertainty about the border process. At the same time, the events of September 11, 2001 have caused US policy-makers to push for increases in security at the border, and it is not entirely clear that any meaningful level of security can be provided while still facilitating growth in trade and travel across the border.

In many ways, our two countries are at a crossroads on border strategy. One approach is to attempt to increase security while facilitating trade. This approach may be able to maintain the status quo on border movements and costs of the border, but will require a great deal of infrastructure, staff, and technological investment, and may not be capable of providing genuine border security. The other approach is the much talked about North American external perimeter strategy — a border management strategy that would alleviate much of the need for border investment, and could eliminate much of the existing and potential future cost impact of the border.

The cost estimate developed following the research described in this article becomes, in effect, a proxy for the level of savings that might be expected from an external perimeter strategy. Such a savings estimate is, of course, crucial to any future cost–benefit analysis of the border policy options that confront Canada and the United States.

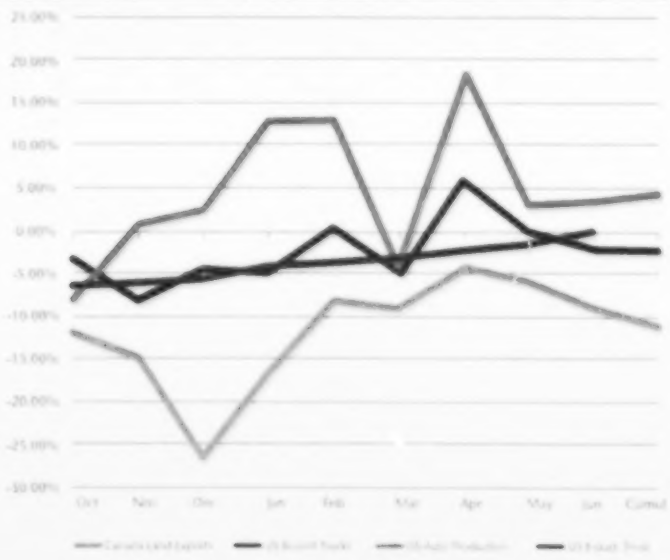
Trade and Truck Traffic Levels

While trade between Canada and the United States grew rapidly between the 1989 signing of the Free Trade Agreement and 2000, trade declined in 2001 and 2002. And while two-way truck traffic has grown from 6.0 million in 1984 to 13.4 million in 2001, the number of trucks entering the United States from Canada declined 4.7 percent between 2000 and 2001. Figure 1 attempts to isolate the impact from the after-effects of September 11, 2001 by showing US economic activity, merchandise imports from Canada by land, and inward truck moves for each of nine months (October to June) following September 11, 2001. This is compared to the same nine months in 2000. On a cumulative level, while the US industrial production index was at the same level at the end of

John C. Taylor and Douglas R. Robideaux are in the Department of Marketing at Seidman School of Business, Grand Valley State University, Grand Rapids, Michigan.

FIGURE 1

US Economic Activity: Canadian Land Exports to US and US-Bound Trucks
Year-over-year Monthly Percentage Changes
October-June 2001/October-June 2000



both nine-month periods, and auto production was actually up 4.2 percent in the United States, imports of goods by land from Canada fell 10.8 percent, and truck traffic entering the United States fell 2.2 percent. This fall-off in Canadian exports to the United States by land will be of considerable concern in Canada where a number of trade associations expressed fears that post September 11, 2001 perceptions of border delays and uncertainty might have this effect. The fact that Canadian exports to the United States fell 10.8 percent despite flat economic activity may indeed be due in part to US industrial buyer's concerns about the costs of the border. However, what are these specific costs?

Costs of the Border

Little objective research has been done on the specific border and economy-wide costs that result from border policies and processes, as well as congestion and uncertainty. However, several organizations or authors have suggested estimates of the costs of the border. For instance, the Canadian Manufacturers and Exporters Association has stated that the border adds six percent to the cost of Canadian manufactured goods. Former Canadian Prime Minister Mulroney has also been quoted as stating that the border adds C$30 billion in costs to businesses in both countries. More recently, a May 2002 report to a Canadian parliamentary committee suggested that removing remaining tariffs, and reducing inspection needs and paperwork could reduce costs by some two to three percent of the value of trade.

Given this backdrop, the research team set out to develop a framework of cost categories relating to the border, and to quantify a range of cost estimates for each category. Two broad categories of costs are summarized in Table 1. First, are those costs related to actual transit time and uncertainty at the border. They include specific cost items, such as primary inspection, secondary inspection, lost productivity for industry, etc. Next are those related to general costs, such as brokerage fees, remaining duties, customs administration, etc. Costs applicable to carriers, manufacturers, and government were estimated, and reflect the impact on the combined economies of the two countries. For each specific cost type, estimates were made for minimum, mid-range, and maximum assumptions. It should be noted that the estimates reflect direct costs and do not assume any multiplier impacts or input–output analysis that might assume reduced output, employment, and income that could occur as a result of border policies. Rather, these cost estimates reflect an initial look at actual direct costs to industry.

In total, border costs are estimated to range between US$7.52 billion and US$13.2 billion, with a mid-range estimate of US$10.3 billion. Costs for the transit time and uncertainty subcategory are estimated at a mid-range point of US$4.01 billion. Specifically, transit time and uncertainty-related costs associated with carriers are estimated at US$1.87 billion.

Primary inspection transit times are estimated to have a cost of US$0.32 billion, while secondary yard costs represent another US$0.76 billion. Primary inspection backup time cost was estimated using Canada Customs primary backup time data for each direction of travel. Secondary yard times were based on estimates of the percentage of trucks entering secondary inspection at each major crossing, and estimated processing times.

Other major costs included excess time built into route plans estimated at US$0.42 billion, documentation preparation time, and the need for additional equipment and drivers due to reduced cycle times and other problems. Transit time uncertainty can also cause the need for additional warehousing, shorter pickup and delivery routes, and a variety of operational problems that increase costs.

Another major category of cost impact from long transit times and uncertainty is on manufacturers who suffer reductions in productivity, because of reduced sourcing from Canada. It is assumed that US buyers may have reduced sourcing from Canada due to actual or more likely perceived problems with border crossings, and that they then forgo benefits related to cost, specification, or quality that they would otherwise have received. These lost productivity benefits are estimated at US$1.53 billion per year. Uncertainty is also assumed to have a slight impact on inventory levels and the total carrying cost of that inventory. US$0.46 billion in extra inventory carrying cost is estimated.

The General Border Costs subcategory is estimated at US$6.28 billion at the mid-range point. For carriers, the mid-range estimate is for a cost impact of US$0.35 billion. These costs relate to administration of border crossing processes and to cabotage costs. US cabotage regulations prohibit Canadian drivers from making domestic freight moves in the United States and drive up Canadian carrier costs. Other border-related costs include an estimated US$5.36 billion paid by manufacturers for brokerage fees, duty, and managing customs processes. Brokerage costs alone are estimated at US$0.46 billion. Duties and fees are estimated at US$1.61 billion and include importers that choose to pay non-NAFTA duties to avoid rules of origin paperwork. Customs administration costs related to the US-Canada border are estimated at US$3.29 billion. A final border cost is for federal inspection services (FIS) staff in both countries — estimated at US$0.57 billion for personnel costs alone.

TABLE 1

Summary of Border Crossing Cost Impacts (Billions of US $)

Assumption/Scenario	Minimum	Midrange	Maximum
Transit Time/Uncertainty Related	**2.52**	**4.01**	**5.27**
CARRIER	1.19	1.87	2.37
Primary Transit Time	.28	.32	.35
Secondary Processing Time	.60	.76	.91
Excess Plan Time	.11	.42	.52
Reduced Cycles/Other	.07	.12	.20
Driver Documentation/Fax Time	.13	.25	.40
MANUFACTURER	1.24	1.99	2.69
Lost Manufacturer Productivity Benefits	1.00	1.53	2.00
Extra Inventory Carrying Costs	.23	.46	.69
Manufacturer Subtotal	1.24	1.99	2.69
Personal Traveler	.10	.16	.21
Transit Time/Uncertainty Subtotal	2.52	4.01	5.27
General Border Costs	**4.99**	**6.28**	**7.92**
CARRIER	.20	.35	.58
MANUFACTURER	4.34	5.36	6.38
FEDERAL STAFF	.45	.57	.96
Total Border Impact Costs	**7.52**	**10.30**	**13.20**

Implications for Border Management Strategy

As Canada and the United States consider alternative border management strategies, it is important to have an understanding of the costs of the current border management system. Based on the research reported here, the border has a cost of US$7.52 billion to US$13.2 billion with a mid-range estimate of US$10.3 billion.

At the mid-range, this cost represents 2.7 percent of the US$382 billion in 2001 merchandise trade. After adjusting for non-truck related costs, the total border costs relating to truck-borne trade total US$9.45 billion, or some 4.0 percent of the US$270 billion in 2001 truck-borne trade.

These costs are modest but significant, and their elimination would be warmly welcomed by CEOs facing strong competition from Asia, and a market where pennies can make the difference between success and failure. An external perimeter strategy, along with changes in customs policy and procedures, could substantially eliminate the bulk of these costs, and provide a competitive advantage for North American firms. Such a strategy might provide for random and intelligence-based inspections at the border, significant post-importation audits, and large penalties for violators. An external perimeter strategy could also allow for diversion of HS resources to intelligence-based activities and patrol of first points of entry, and might provide enhanced security compared to the present system of cursory inspections. However, such a system might not provide for sufficient sovereignty and independence of action by each nation.

The alternative is for the United States to invest significant sums in infrastructure, technology, and inspection staff in an effort to provide enhanced border security. The jury is still out however on whether such an approach will enhance security and also provide for trade facilitation. Initial observations would suggest that industry will need to make major investments in technology to avoid delays and uncertainty in such a system. Such a system may also inhibit smaller firms from participating. Should the United States and Canada want to maintain or increase the current levels of integration and decrease the costs of the border, while enhancing security, it may be time to consider dramatic changes in border management strategies.

Note

1. The project was funded by the US, New York and Michigan Departments of Transportation, and the Canadian Embassy, and involved a review of over 750 newspaper articles on border issues, analysis of 45 border-related reports, some 20 border site visits, and interviews with 174 organizations. For more information or a copy of the underlying 210 page report, please contact Dr. Taylor at taylojo@gvsu.edu.

BOOKMARK

Opportunities And Challenges

In the 1990s, economic linkages between the three North American economies increased dramatically. Trade between Canada and the United States has grown much more rapidly than had been predicted, and Mexico has become an important economic player in the North American market. The scope and pace of these developments raise many important questions about Canada's place in the future course of North America. In this context, a key questions is: how do we maximize the economic benefits of increasing economic linkages while preserving the values and programs Canadians cherish?

Industry Canada has recently released a research volume examining the opportunities, pressures and challenges of deepening North American economic linkages from a primarily Canadian perspective. The seventeen studies in this volume focus on three major policy research themes:

- An assessment of the current state of North American economic integration.
- An examination of the policy dimensions of the integration process.
- Various strategies for deepening NAFTA institutions, such as adopting a customs union or common market.

Richard G. Harris, ed. 2003. *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*. Industry Canada Research Series, volume 11. Calgary: University of Calgary Press.

At the mid-range, this cost represents 2.7 percent of the US$382 billion in 2001 merchandise trade. After adjusting for non-truck related costs, the total border costs relating to truck-borne trade total US$9.45 billion, or some 4.0 percent of the US$270 billion in 2001 truck-borne trade.

These costs are modest but significant, and their elimination would be warmly welcomed by CEOs facing strong competition from Asia, and a market where pennies can make the difference between success and failure. An external perimeter strategy, along with changes in customs policy and procedures, could substantially eliminate the bulk of these costs, and provide a competitive advantage for North American firms. Such a strategy might provide for random and intelligence-based inspections at the border, significant post-importation audits, and large penalties for violators. An external perimeter strategy could also allow for diversion of FIS resources to intelligence-based activities and patrol of first points of entry, and might provide enhanced security compared to the present system of cursory inspections. However, such a system might not provide for sufficient sovereignty and independence of action by each nation.

The alternative is for the United States to invest significant sums in infrastructure, technology, and inspection staff in an effort to provide enhanced border security. The jury is still out however on whether such an approach will enhance security and also provide for trade facilitation. Initial observations would suggest that industry will need to make major investments in technology to avoid delays and uncertainty in such a system. Such a system may also inhibit smaller firms from participating. Should the United States and Canada want to maintain or increase the current levels of integration and decrease the costs of the border, while enhancing security, it may be time to consider dramatic changes in border management strategies.

Note

1 The project was funded by the US, New York and Michigan Departments of Transportation, and the Canadian Embassy, and involved a review of over 750 newspaper articles on border issues, analysis of 45 border-related reports, some 20 border site visits, and interviews with 173 organizations. For more information or a copy of the underlying 210 page report, please contact Dr. Taylor at taylojoh@gvsu.edu.

BOOKMARK

Opportunities And Challenges

In the 1990s, economic linkages between the three North American economies increased dramatically. Trade between Canada and the United States has grown much more rapidly than had been predicted, and Mexico has become an important economic player in the North American market. The scope and pace of these developments raise many important questions about Canada's place in the future course of North America. In this context, a key questions is: how do we maximize the economic benefits of increasing economic linkages while preserving the values and programs Canadians cherish?

Industry Canada has recently released a research volume examining the opportunities, pressures and challenges of deepening North American economic linkages from a primarily Canadian perspective. The seventeen studies in this volume focus on three major policy research themes:

- An assessment of the current state of North American economic integration.
- An examination of the policy dimensions of the integration process.
- Various strategies for deepening NAFTA institutions, such as adopting a customs union or common market.

Richard G. Harris, ed. 2003. *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*. Industry Canada Research Series, volume 11. Calgary: University of Calgary Press.

Poverty Is About Assets as Well as Income

Peter Nares and Jennifer Robson-Haddow
Social and Enterprise Development Innovations (SEDI)

Poverty in Canada continues to be an urgent issue for policy-makers. The larger concern, however, is that, so far, there is no fail-safe solution. According to some of the newest measures developed (see HRDC, 2003) as many as 10 to 14 percent of Canadians, and 27 to 30 percent of Canadian children are living in poverty. Worse still, the gap between Canada's rich and poor appears to be growing. Between 1990 and 2000, incomes for the richest 10 percent of Canada's families grew slightly while the incomes of the poorest 10 percent of families remained stagnant (Statistics Canada, 2003).

Social policy debate, research, and action in Canada have long recognized the need to provide a minimum level of income to meet basic consumption needs. The Canadian social safety net has responded with an array of measures to provide income support in cases of temporary unemployment, disability, work-related injury or illness, retirement, and parental leave. While debate about the adequacy of these measures is ongoing, income supports account for a significant portion of the total incomes of Canada's low-income families.

But what about assets? We know intuitively that savings and assets are as important to our overall financial and economic security as income. Anyone who has ever applied for a mortgage, sought the advice of a financial planner, or applied for social assistance benefits knows first-hand that any savings, however modest, can be an important economic resource. Assets appear to have effects that income alone does not. Assets can cushion against sudden losses of income or financial risks, such as starting a new business. Assets can also enhance social capital, participation, and inclusion. For example, homeowners appear to have higher levels of civic engagement than do non-owners and enjoy better marital stability, family health, and well-being among dependent children. Assets may build capacity that can be sustained beyond current consumption needs while complementing existing income supports.

Compared to the income gap, the gap between Canada's asset-rich and asset-poor may appear to be an insurmountable chasm. The poorer 50 percent of Canadian households own only six percent of all personal financial assets (Statistics Canada, 2001). Savings and assets increase substantially as a family moves from low-income to middle and upper-income. Compared to families with incomes of $10,000 to $19,000, families with incomes of $40,000 to $49,000 have more than seven times the net financial assets, and families with incomes over $75,000 have more than 21 times the net financial assets. Between 1984 and 1999, the median net worth of the wealthiest 20 percent of Canadians increased 39 percent while the net wealth of the poorest 20 percent of Canadians actually fell.

Opportunities for asset development are imbalanced in Canada to such a degree that low-income Canadians:

- are two and a half times less likely to own their home than high income Canadians(CMHC, 1992);
- have twice the national debt-to-asset ratio (Statistics Canada, 2001);
- are almost twice as likely to work in a low-skilled job compared with the Canadian average (CCSD, 2000); and

Peter Nares is the Founding Executive Director of SEDI (Social and Enterprise Development Innovations)

Jennifer Robson-Haddow is the Manager, Policy Research and Development at SEDI.

The Government of Canada currently invests:

- $15.4 billion to support private retirement savings in Registered Retirement Savings Plans and Registered Pension Plans through deferred tax income and allows these savings to be used for adult learning and downpayments for first-time homebuyers; and
- nearly $1 billion to support savings for children's post-secondary education by matching the savings of contributing relatives and friends with 20¢ for every $1 saved.

- are almost twice less likely to report any contributions to an RRSP than middle income Canadians (CCRA, 1999).

To date, the social safety net in Canada has not acknowledged the value of assets as a *universally* important economic resource. The federal government invests billions annually to support asset accumulation among Canada's middle and upper income households. At the same time, provincial governments require that social assistance applicants exhaust the assets that might otherwise help them end a cycle of poverty before receiving income support benefits. A more comprehensive view of the role of both income and assets in the economic security and social participation of all Canadians might result in a very different picture.

In the United States, the United Kingdom, and Canada, there is an innovative new field of social policy debate, research, and activity called asset building.

In the United States, federal and state legislation supports hundreds of community asset-based projects designed to increase the savings of low-income Americans through Individual Development Accounts (IDAs) — restricted savings accounts with matching grants for deposits. Research from the largest of these projects, the Downpayments on the American Dream Demonstration (ADD), has found that, when provided with the right institutional and program supports, low-income account holders can and do save for productive asset-oriented uses such as children's education, micro-enterprise development and homeownership. Based on the most current data from the Centre for Social Development, ADD participants are saving an average of US$25.42 per month or US$900 per year once the matching grant is included (Beverly and Sherraden, 2001). Among the most low-income participants, the savings rate, or the percentage of income saved, is actually slightly higher than among participants with incomes closer to the US poverty line.

The most common strategy for saving in an IDA came by changing consumption behaviour (e.g., shopping more carefully for food, eating out less, and spending less on leisure). Other initiatives in the US, such as the recent passage of the tax credit oriented *Savings for Working Families Act*, which will take IDAs to a larger scale, signal that asset building is an approach increasingly embraced by both liberal and conservative members of the social policy community.

In the United Kingdom, the Blair Government's 2003 budget announced the ambitious new Child Trust Fund, a universal endowment paid to all British newborns available for use only after age 18. The Trust includes an initial payment at birth, top-ups throughout childhood and adolescence, and increased benefit rates for children of lower-income families. With modest regular contributions from families, the government expects that an individual trust fund could grow to as much as £27,000 by age 18. The initiative is part of a broad government plan to promote savings and asset development over the lifespan to ensure personal economic security, opportunity, and long-term independence.

In Canada, the federal government is funding the world's largest demonstration of IDAs for learning. *learn*$ave is fully funded by Human Resources Development Canada and is managed nationally by Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), the leading Canadian organization in the asset-building field. SEDI's partners include community-based organizations at 10 sites across Canada and private sector financial institutions. The Social Research and Demonstration Corporation (SRDC) has designed and is now implementing a rigorous evaluation strategy including implementation, impact, and cost-benefit analyses — the most detailed and comprehensive evaluation of any asset-based intervention to date. *learn*$ave offers low-income Canadians an IDA to save for a learning opportunity through education, skills training, or micro-enterprise development. A rigorous evaluation framework will

look at implementation and impacts through data from seven unique case study sites and three experimental sites where participants are randomly assigned to one of three program groups to test the relative effectiveness of different program components. According to the project data, as of May 2003, more than 3,000 low-income Canadians have enrolled in the project. Among participants with a *learn*$ave account, average monthly deposits are an impressive $55, totalling about $1 million so far and leveraging a further $3 million in matching grants (*learn*$ave MIS, 2003).

learn$ave participants are predominantly young (77 percent are in their 20s or 30s), single with no dependants (47 percent), female (59 percent) and have some form of employment income (63 percent). Perhaps the most striking information on participants is the depth of poverty they experience while enjoying relatively high levels of education: 83 percent of participants have a household income of less than $20,000, while at the same time 79 percent have at least some post-secondary education, if not a post-secondary degree (*learn*$ave MIS, 2003).

Further information on the project and initial data will be available later this year when SRDC publishes the first interim report. Findings from the project will help to inform policy-makers in Canada and internationally.

As significant an endeavour as *learn*$ave is, it is only one application of the asset-based approach to policy in Canada. SEDI believes this is a concept with broad potential and will be seeking opportunities to apply asset building to a variety of social policy contexts. One initiative is the development of an asset-based approach to housing policy. To that end, we have recently completed a study funded by the Canada Mortgage and Housing Corporation and the National Secretariat on Homelessness. Our consultations found a strong level of interest among low-income Canadians and other stakeholders for asset-based policies and programs to increase access to affordable homeownership and rental housing. Representatives from the broad spectrum of the housing policy community also confirmed SEDI's opinion that an asset-based housing policy would be an appropriate use of government expenditures and an approach that might complement existing housing policies, generate opportunities for new partnerships, and potentially increase the availability of affordable rental units. At the same time, our study revealed important issues for further consideration before any national policy should be adopted. In response, SEDI will be seeking support for a national demonstration project to evaluate the effectiveness of delivering IDAs for homeownership. Results from this demonstration will build on the anecdotal findings from small, local housing IDA initiatives in Abbottsford, Calgary, and Winnipeg.

Asset-based policy has a far broader scope than any specific application including adult learning and housing. Just as income support policy has a heritage of robust debate and research, so too can the asset-building field benefit from more debate and research within Canada and abroad. To this end, SEDI is now engaged in a multi-year asset-building policy research agenda. We will be seeking opportunities to solicit the advice of leading thinkers in the social policy field through a national policy advisory group. Using information gathered from the *learn*$ave project, any eventual *Home*$ave project and other sources, SEDI will prepare and disseminate a series of discussion papers on the interaction of asset-based policy, taxation, and social assistance policy, and on serving the needs of newcomers in IDAs. A series of commissioned working papers will also generate new ideas and options for asset building in Canada. To help evaluate options and move from information to action, SEDI is developing a policy matrix based on the most up-to-date information on asset-building theory and best practice from across jurisdictions. We will also conduct the first-ever comprehensive review of all Government of Canada and provincial programs and services to establish a baseline for public expenditure and outcomes on asset development in Canada.

The asset-building policy field is gaining momentum in Canada and abroad. The Canadian social policy community has much to contribute.

Research has found that, when provided with the right institutional and program supports, low-income account holders can and do save for productive asset-oriented uses such as children's education, micro-enterprise development and homeownership.

Low-income and asset-poor Canadians can only benefit from better opportunities to save and accumulate the productive assets that build and sustain futures.

References

Note: All Web sites given in this article were accessed on September 24, 2003.

Beverly, Sondra and Michael Sherraden. 2001. "How People Save and the Role of IDAs" in Ray Boshara, ed. *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*. Washington: Corporation for Enterprise Development.

Canada, HRDC (Human Resources Development Canada). 2003. "Understanding the 2000 Low Income Statistics Based on the Market Basket Measure." Ottawa: HRDC. May.

Canada, Statistics Canada. 2001. "The Assets and Debts of Canadians: An Overview of the Survey of Financial Security." Catalogue no. 13-595-XIE. http://www.statcan.ca/english/freepub/13-595-XIE/free.htm

——— 2003. The Daily. May 13. http://www.statcan.ca/Daily/English/030513/d030513a.htm

CCEA (Canada Customs and Revenue Agency). 1999. "Income Statistics – 1999 edition." Ottawa: Government of Canada.

CCSD (Canadian Council on Social Development). 2000. *Child Poverty in Canada: Statistical Profile*. Ottawa: CCSD.

CMHC (Canada Mortgage and Housing Corporation). 1992. "Research and Development Highlights." Ottawa: Government of Canada.

KanoSave MIS (Management Information Software). 2003. Toronto: Social and Enterprise Development Innovations. Unpublished dataset. September.

BOOKMARK

Can Work Incentives Pay For Themselves?

The study has found that generous financial work incentives can generate large increases in employment, earnings, and income and reduced welfare receipt and poverty over five to six years. Moreover, it has found that such an incentive program comes very close to paying for itself when the recipients' increased taxes and reduced IA receipt are taken into account. Such findings are remarkable and might be the subject of considerable debate if they were not the culmination of a sequence of findings from a related series of Self-Sufficiency Project studies subject to a rigorous experimental study design.

Reuben Ford, David Gyarmati, Kelly Foley, and Doug Tattrie, with Liza Jiminez. 2003. *Can Work Incentives Pay for Themselves? Final Report on the Self-Sufficiency Project for Welfare Applicants*. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation. This report can be found at http://www.srdc.org. Accessed October 29, 2003.

Low-income and asset-poor Canadians can only benefit from better opportunities to save and accumulate the productive assets that build and sustain futures.

References

Note: All Web sites given in this article were accessed on September 24, 2003.

Beverley, Sondra and Michael Sherraden. 2001. "How People Save and the Role of IDAs" in Ray Boshara, ed., *Building Assets: A report on the asset-development and IDA field*. Washington: Corporation for Enterprise Development.

Canada, HRDC (Human Resources Development Canada). 2003. "Understanding the 2000 Low Income Statistics Based on the Market Basket Measure." Ottawa: HRDC, May.

Canada, Statistics Canada. 2001. "The Assets and Debts of Canadians: An Overview of the Survey of Financial Security." Catalogue no. 13-595-XIE, http://www.statcan.ca/english/freepub/13-595-XIE/free.htm.

———. 2003. The Daily. May 13, http://www.statcan.ca/Daily/English/030513/d030513a.htm.

CCRA (Canada Customs and Revenue Agency). 1999. "Income Statistics – 1999 Edition." Ottawa: Government of Canada.

CCSD (Canadian Council on Social Development). 2000. *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, ed. Kevin Lee. Ottawa: CCSD.

CMHC (Canada Mortgage and Housing Corporation). 1992. "Research and Development Highlights." Ottawa: Government of Canada.

*learn*Save MIS (Management Information Software). 2003. Toronto: Social and Enterprise Development Innovations. Unpublished dataset, September.

BOOKMARK

Can Work Incentives Pay For Themselves?

The study has found that generous financial work incentives can generate large increases in employment, earnings, and income and reduced welfare receipt and poverty over five to six years. Moreover, it has found that such an incentive program comes very close to paying for itself when the recipients' increased taxes and reduced IA receipt are taken into account. Such findings are remarkable and might be the subject of considerable debate if they were not the culmination of a sequence of findings from a related series of Self-Sufficiency Project studies subject to a rigorous experimental study design.

Reuben Ford, David Gyarmati, Kelly Foley, and Doug Tattrie, with Liza Jiminez. 2003. *Can Work Incentives Pay for Themselves? Final Report on the Self-Sufficiency Project for Welfare Applicants*. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation. This report can be found at http://www.srdc.org. Accessed October 29, 2003.

Social Capital at Work

An Australian Illustration

Wendy Stone, Matthew Gray, and Jody Hughes
Australian Institute of Family Studies

In Australia, as in many other nations, there is an emphasis on paid work as a primary means for achieving economic independence, alleviating poverty, and avoiding welfare dependency. Much of this attention focuses on an individual's skills and attributes or on characteristics of the labour market. This paper presents a summary of research that extends these analyses, by investigating the extent to which an individual's stock of social capital relates to a successful job search, over and above more well-established determinants. The findings highlight the relevance of social capital for labour market outcomes, and represent an evidence base for public policy intervention.

Since Robert Putnam made the now famous claim that bowling alone rather than in clubs and organizations represents an unravelling of the social fabric of the United States, the concept of social capital entered the world policy horizon. Social capital is now a key plank in the Australian approach to public policy at national, state, and local levels. It features strongly in strategies aimed at promoting prevention and early intervention, and in a welfare reform agenda that sees Australia moving toward an income support system that encourages individuals and families to be self-reliant. Yet it has not been taken up uncritically. Policymakers and critics alike have questioned how social capital relates to policy and what the role of government is or should be (see, for example, Productivity Commission, 2003).

Against this background, the Australian Institute of Family Studies (AIFS) has undertaken a four-year program of research, the Families, Social Capital and Citizenship project, which represents the most extensive investigation of social capital in the Australian context. This research first established a conceptual understanding suitable for use in policy-related research, developed empirical tools for measuring social capital and linking it to a host of hypothesized determinants and outcomes and, most recently, undertook a series of empirical research papers to test the relevance of social capital to key public policy issues.

This paper presents a summary of one of these research papers. The research paper examined how various measures of social capital relate to individual labour market outcomes including labour force status and a successful job search (Stone et al., 2003). Here we focus on how social capital relates to a successful job search using a single composite measure of social capital that summarizes the total mix of types of relationships individuals have (Stone and Hughes, 2002). The relationship between social capital type and job search method is examined empirically by including the composite social capital measure as an explanatory variable in regression models of the determinants of job search method, along with known predictors of job search method that are typically used in economic analyses.

The focus on job search method is of particular interest given that the most obvious mechanism by which social capital may impact on labour market outcomes is through the job search process. However, the extent to which social capital relates to labour market outcomes is of interest more broadly,

At the time this article was written, Wendy Stone was project manager of the Families, Social Capital and Citizenship Project at the Australian Institute of Family Studies (AIFS).[1]

Matthew Gray, Principal Research Fellow, and Jody Hughes, Senior Research Officer, are based at the AIFS.

because it draws attention to the role of family, and informal, civic, and institutional ties in supporting labour market engagement. Also, while much social capital analysis is limited by the difficulty of determining causation, the casual relationships in this analysis are much clearer.

Conceptualizing and Measuring Social Capital

While there has been much debate about the precise definition of social capital, not least due to its multidisciplinary lineage (Woolcock, 1998), we start from the position that social capital can be understood as networks of social relations characterized by norms of trust and reciprocity (Bourdieu, 1993; Coleman, 1988; Putnam, 1993; see Winter, 2000 for discussion). The essence of social capital is quality social relations. It is the quality of relationships, understood through the use of the concept of social capital, which affects the capacity of people to come together to resolve collectively problems they face in common, and achieve outcomes of mutual benefit. Thus, social capital can be understood as a resource to collective action, which may lead to a broad range of outcomes, of varying social scale.

The types of social relationships the concept of social capital encompasses can be thought of as informal, civic, or generalized and institutional (Stone, 2001; Stone and Hughes, 2002). Informal social capital comprises trusting and reciprocal relationships within family, kinship, friendship, and neighbourhood networks. Civic ties are those with members of formal organizations and associations; generalized relations are those with other members of society not known to an individual (e.g., other people in the local area, or Australians more broadly). Institutional ties are those links an individual has with major systems, such as the legal system, education, business, trade unions, and the like. The distinction between informal, civic/generalized, and institutional types of social capital fits broadly with the more recent bonding, bridging, and linking distinction made in social capital theory (Narayan, 1999; Woolcock, 1998).

Social Capital and Labour Market Outcomes

We expect social capital may impact on an individual's labour market outcomes in several ways. The most obvious is via its effect on the efficiency and effectiveness of a job search. One major task of the labour market is to coordinate information or signals between employers and their potential workforce (Ehrenberg and Smith, 1997). Matching workers and employers is a formidable task, because workers have varying skills and preferences for work, and jobs differ in requirements. Because information about job opportunities and workers' characteristics is imperfect, the process of job search takes time and effort and is therefore costly. The process of finding the appropriate worker–employer matches can be facilitated by the job search behaviour of workers, the recruitment procedures of employers, and the institutional systems in place to coordinate signals of the respective parties.

Within this framework, we anticipate the nature of an individual's networks may affect the process of job search in a range of ways, many of which are well supported by recent job search literature within economics (see Devine and Kiefer, 1991; Heath, 1999 for detailed reviews). This literature suggests various types and patterns of social networks affect a successful job search by reducing the cost of job search for potential employees and employers, and by producing a better quality of job match. The sociological and anthropological literature similarly points to the importance of networks (Granovetter, 1974; Lin, 1999).

Social Capital and Job Search

Data and Method

Using the definition of social capital presented above, and based on a theoretical framework developed within the Families, Social Capital and Citizenship project (Stone, 2001), the AIFS undertook a national random survey of Australian households in 2001. A total of 1,506 respondents aged 18 years or over participated. Interviews were conducted via telephone, and detailed information about respondents' networks, feeling of trust and reciprocity, labour force status, and recent labour market experience was collected along with other demographic information. These data provide a detailed account of social capital, measured at the level of individuals and represent the only dedicated, national, social capital data of this kind in Australia. They show how,

Various types and patterns of social networks affect a successful job search by reducing the cost of job search for potential employees and employers, and by producing a better quality of job match.

for example, the size of respondents' informal, civic, and institutional networks vary, how dense and overlapping these networks are, how diverse they are, and how much trust and reciprocity respondents in a range of circumstances report as operating in their various networks.

Given the multidimensional nature of social capital, various analytic approaches can be taken to its empirical study. This analysis draws on an approach developed in our earlier work that considers the overall stock or mix of social capital relationships individuals have, and how these relate to other outcomes — in this case labour force outcomes. Specifically, using a statistical technique known as cluster analysis, which groups respondents according to similarities in their overall mix of social capital relationships, we developed a social capital typology that is useful for analyzing how the combination of one's networks relates to various other outcomes (Stone and Hughes, 2002). The advantage is that this approach enables us to examine social capital as a whole, rather than each separate dimension separately. (An analysis of the separate dimensions is presented in the full paper.)

Using the cluster analysis technique, we found respondents grouped into one of four main social capital types (Stone and Hughes, 2002):

- social capital rich, characterized by high levels of connection, trust, and reciprocity across all network types (18 percent of the sample);
- civic oriented, characterized by strong group affiliations and high levels of generalized trust (55 percent of the sample);
- informal oriented, characterized by small but dense informal networks with fewer civic and institutional ties (19 percent of the sample); and
- social capital poor, characterized as having fewer connections across informal, civic, and institutional realms with low reported levels of trust and reciprocity in each (7 percent of the sample).

It is important to note these social capital types relate, in some important ways, to various measures of socio-economic status. In previous research we found, for example, that those who are social capital poor are more likely to have lower levels of education, poorer self-reported health, and were far less likely to own their home (Stone and Hughes, 2002). Importantly, the employment rates for each group also vary. The social capital poor have lower employment rates over all than other groups and, among those in paid work, substantially lower rates of full-time employment.

The social capital poor have lower employment rates over all than other groups and, among those in paid work, substantially lower rates of full-time employment.

Modelling the Determinants of Job Search

The survey asked employed respondents how they found their last job. Overall, the most common way was via an advertisement (29.3 percent). A very similar proportion found their job by directly contacting the employer (26.8 percent). The numbers using personal contacts were also high with 25.5 percent using professional contacts and 18.4 percent having found their job through family or friends. (These rates are generally consistent with official statistics.)

Given the focus on a successful job search, the analysis is based on those who were employed at the time of the survey. The self-employed are excluded from this analysis, since the process of setting up a business clearly differs to that of finding employment with an employer.

Given that there are four job search methods, the appropriate statistical model is the multinomial logit model. (For more detail, refer to the full paper.) This model compares variables to determine which are most likely to "predict" the various job search methods used by respondents to find their last job. Measures of social capital type were included in the model along with the usual determinants of job search, such as education, region of residence, family type, experience of unemployment in the last 12 months, health, whether migrant, and socio-economic status of the area in which the respondent lives. As expected, this model indicated the job search method relates to various usual determinants such as education, health, rural versus urban area, and the socio-economic status of the area. However, for this paper, only the estimates of the social capital variables are presented.

Table 1 presents the estimates of the relationship between social capital type and job search method used to find the respondent's current job. The estimates reveal a strong relationship between social capital type and job search method successfully used. The

TABLE 1

Marginal Effects of Determinants of Job Search Method Used, Employed Respondents, and Social Capital Type

	JOB SEARCH METHOD			
	Advertisement %	Direct Contact with employer %	Family or friends %	Professional contact %
Social capital clusters				
Social capital rich	-4.0	5.9	-4.2	2.3
Informal oriented	-7.0	-1.9	-1.4	*10.2
Social capital poor	5.3	-3.6	13.4	*-15.1
Base case probabilities	30.2	28.5	15.3	26.0

Notes: Estimates are restricted to the working age population (18 to 64 years). The base probabilities in the last row indicate the probability that the "average respondent" is in the various labour force states. The marginal effects presented in this table are derived from multinomial logit estimates of the determinants of labour market outcomes. A range of demographic and human capital characteristics have been controlled for, and the marginal effects indicate the change in this probability from a change in the respective explanatory variables. Since the reference person is still in one of the labour force states, the marginal effects must sum to zero in each row. The asterisk (*) denotes that the marginal effect is significant at the five percent level.

Source: FSAC (2001).

social capital rich are 2.3 percentage points more likely to have used a professional contact, and 5.9 percentage points more likely to find their job via direct contact with the employer. The informal oriented group are 7.0 percentage points less likely to have found their job through an advertisement, and 10.2 percentage points more likely to have used a professional contact than the average respondent. The social capital poor are much less likely to have used a professional contact (15.1 percentage points), and 3.6 percentage points less likely to have found their job via direct contact with the employer. However, they are relatively more likely to have found their job through an advertisement (5.3 percentage points) and through family or friends (13.4 percentage points). It is important to note that these estimates control for having been unemployed in the previous two years, and so cannot be explained simply in terms of those who have not been employed having fewer professional contacts.

An alternative way of illustrating the results is to present the predicted job search method used for each social type. These probabilities are presented in Table 2. The social capital poor are the least likely to have used workmates or professional contacts with 7.2 percent having found their current job in this way. This compares to rates of use of workmates or professional contacts of 17.4 percent among the civic-oriented group, 19.0 percent among the social capital rich, and 25.7 percent among the informal oriented social capital group. The social capital poor are also less likely to have obtained their job via a direct approach to employers. The social capital poor are much more likely to have used family and friends (31.6 percent) and responding to a job advertisement (35.3 percent) than are the other social capital groups.

Among the other groups, the job search methods used are broadly similar. The social capital rich are the least likely to have used family and friends and the most likely to have used a direct approach to employers. This is presumably because the social capital rich have other options. This finding is particularly significant, because it means the social capital poor have a much higher reliance on family and friends for finding employment, although they also have fewer of these types of connections, on average, than respondents in other social capital types.

Summary

One limitation of much social capital analysis is the difficulty in determining causation where relationships between measures of social capital and various outcomes are found. Analysis of the relationship between social capital and job search allows us to comment more confidently about the causal relationship between social capital and labour market outcomes at the individual level.

Measures of social capital type are found to have a strong and statistically significant relationship to the job search method used to find employment. This illustrates the usefulness of the social capital typology approach in explaining variation in labour market outcomes.[2] The differences are striking, particularly in the differential

rates at which jobs are found through professional contacts and family and friends. For example, the social capital poor rely on informal channels to a far greater extent than any other social capital type, and are considerably less likely to gain employment through professional contacts.

Taken together, the research reported on in this article points to several key conclusions.

- Social capital has some role to play in determining labour force status.
- The findings are, in part, consistent with the influential "strength of weak ties" theory (Granovetter, 1974). Professional contacts are an important means of finding employment; however, this was not the case for everyone. In fact, the paper suggests that the "strength of close ties" is particularly important for those with limited social capital and more vulnerable ties to the labour market, where friends and family were relatively important in finding employment.
- The findings suggest that it is the combination of various types of social capital that is important in determining labour market outcomes rather than the individual dimensions per se (in informal, generalized, and institutional realms).
- There appears to be an interaction between a person's socio-economic status, social capital type, and labour market outcomes.

To close, we pursue this final point further. Social capital may mirror or exacerbate existing inequalities or differences between people from higher and lower socio-economic circumstances. It is more likely that the use of friends and family connections by those from low socio-economic backgrounds for finding jobs leads to lower quality jobs, than for those from higher socio-economic circumstances, who would be more likely to use professional contacts. Furthermore, the social capital poor are less likely than other social capital groups to find employment via workmates or professional contacts, a search method that is likely to result in a higher quality job. The extent of these differences and inequalities is a topic worthy of further policy analysis and research.

TABLE 2
Predicted Job Search Method by Social Capital Type

	SOCIAL CAPITAL TYPE			
	Social capital rich %	Civic oriented %	Informal oriented %	Social capital poor %
Advertisement	28.4	32.5	26.3	35.3
Direct approach to employers	39.3	32.2	31.2	25.9
Family and friends	13.3	17.9	16.9	31.6
Workmates or professional contacts	19.0	17.4	25.7	7.2

Notes: The predicted probability of being in each labour force state is calculated by setting the non-social capital variables to their sample average and then varying the social capital group type holding all other variables constant at their sample average.

Source: FSAC (2001).

Notes

1. Contact Wendy Stone, Assistant Research Director, Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), at Wendy.Stone@ahuri.edu.au or visit www.aifs.gov.au to download a copy of the full research paper on which this piece is based. The views represented in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect those of the AIFS or AHURI.
2. In the full paper, the relationships between measures of the separate dimensions of social capital, such as trust, reciprocity, and network characteristics are also examined in relation to job search and labour force status. While some relationships are found, it is the overall combination of characteristics summarized by the typology approach that is most strongly related to job search outcomes.

References

Bourdieu, P. 1993. *Sociology in Question*. Sage, London.

Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.

Devine, T. and N. Kiefer. 1991. *Empirical Labor Economics: The Search Approach*. Oxford: Oxford University Press.

Ehrenberg, R. and R. Smith. 1997. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, 6th ed. Massachusetts: Addison-Wesley.

Granovetter, M. 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. London: Harvard University Press.

FSAC (Families, Social Capital and Citizenship Survey). 2001. Australian Institute of Family Studies.

Heath, A. 1999. *Job Search Methods, Neighbourhood Effects and the Youth Labour Market*. Research Discussion Paper 9904. Sydney: Reserve Bank of Australia.

Lin, N. 1999. "Social Networks and Status Attainment." *Annual Review of Sociology*, 25: 467–487.

Narayan, D. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington: World Bank.

Productivity Commission. 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and Its Policy Implications*. Research paper. Australia, Canberra.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Putnam, R. (with R. Leonardi and R.Y. Nanetti). 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Stone, W. 2001. *Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*. Research Paper No. 24. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Stone, W. and J. Hughes. 2002. *Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity*. Research Paper No. 27. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Stone, W., M. Gray and J. Hughes. 2003. *Social Capital at Work: How Family, Friends and Civic Ties Relate to Labour Market Outcomes*. Research Paper No. 31. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Winter, I. 2000. "Major Themes and Debates in the Social Capital Literature: The Australian Connection." Chapter 2 pp. 17–42 in *Social Capital and Public Policy in Australia* ed. I. Winter. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society*, 27: 1–5.

BOOKMARK

Men, Women, and SC

Besides several chapters on social capital in the Netherlands, this book includes the first nation-wide report on social capital in Canada. Bonnie Erickson uses the 2000 federal election survey to illustrate how social capital varies across the country. By way of examining the extent to which people know men and women in various occupations, Erikson explores gender differences in the accumulation and use of social capital. She also illustrates how social capital varies with other individual characteristics, including age, ethnicity, education, work and family status, and (most strongly) participation in voluntary associations. In addition, she describes macro structural differences, as in social capital being lower in metropolitan areas and higher in the Maritimes.

Henk Flap and Beate Volker, eds. 2003. *The Creation and Returns of Social Capital*. New York: Routledge.

Heath, A. 1999. *Job Search Methods, Neighbourhood Effects and the Youth Labour Market*. Research Discussion Paper 9903. Sydney: Reserve Bank of Australia.

Lin, N. 1999. "Social Networks and Status Attainment." *Annual Review of Sociology*. 25: 467-487.

Narayan, D. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington: World Bank.

Productivity Commission. 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and Its Policy Implications*. Research paper, AusInfo, Canberra.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Putnam, R. (with R. Leonardi and R.Y. Nanetti). 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Stone, W. 2001. *Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*. Research Paper No. 24. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Stone, W. and J. Hughes. 2002. *Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity*. Research Paper No. 27. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Stone, W., M. Gray, and J. Hughes. 2003. *Social Capital at Work: How Family, Friends and Civic Ties Relate to Labour Market Outcomes*. Research Paper No. 31. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Winter, I. 2000. "Major Themes and Debates in the Social Capital Literature: The Australian Connection." Chapter 2 (pp. 17-42) in *Social Capital and Public Policy in Australia*, ed. I. Winter. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society*. 27: 1-57.

BOOKMARK

Men, Women, and SC

Besides several chapters on social capital in the Netherlands, this book includes the first nation-wide report on social capital in Canada. Bonnie Erickson uses the 2000 federal election survey to illustrate how social capital varies across the country. By way of examining the extent to which people know men and women in various occupations, Erikson explores gender differences in the accumulation and use of social capital. She also illustrates how social capital varies with other individual characteristics, including age, ethnicity, education, work and family status, and (most strongly) participation in voluntary associations. In addition, she describes macro structural differences, as in social capital being lower in metropolitan areas and higher in the Maritimes.

Henk Flap and Beate Volker, eds. 2003. *The Creation and Returns of Social Capital*. New York: Routledge.

Social Capital

John Field
(London: Routledge, 2003)

Reviewed by
Robert Judge
Policy Research Initiative

Coming to grips with the literature on social capital presents a distinct challenge to those new to the field. In the early 1990s, a mere handful of articles on social capital had been published, and one could reasonably expect to absorb their content in fairly short order. However, after a decade of rapidly expanding interest within academic and policy circles alike, there are now literally thousands of studies in virtually all the social science and public policy disciplines. With this, has come a great deal of divergence over how best to define and operationalize the concept. Such disagreement and confusion should not be surprising given the present exploratory nature and the extremely rapid development of the field of study. Nevertheless, the present state of the literature presents a daunting morass to social capital neophytes.

Recognizing the need today for an extended introduction to the field of social capital, John Field's recently published work on this topic deliberately sets out to fill this gap and succeeds in doing so. *Social Capital* is an extremely helpful overview of how the concept has developed across disciplines and the directions in which it is now headed. The book length treatment is a much more comprehensive survey than that provided by other article-length literature reviews. While one may quibble with the odd point here or there, Field nevertheless performs an invaluable service in providing a much needed thorough orientation to the social capital literature.

Field begins with a presentation of the work of three seminal figures in the social capital literature: Pierre Bourdieu, James Coleman, and Robert Putnam. He is not the first to recognize the importance of these authors; indeed, most literature reviews begin with these scholars. However, such reviews typically only spend a paragraph or two on each, whereas Field is able to present a much more extended discussion of their contributions, including their strengths and weaknesses. This can be no substitute, of course, for reading the original works of these key scholars themselves. Nevertheless, this is probably by far the best overview of these authors presently available.

Field's presentation of Bourdieu, Coleman, and Putnam is fairly even handed. Somewhat odd, however, is his suggestion (p.42) that, on balance, Coleman's approach "has the greatest potential for producing new insights into social and political behaviour." He is not very clear on why this should be. Indeed, if anything Field's discussion of the weaknesses of Coleman's approach is more extensive than those of Bourdieu and Putnam.

Moreover, in his conclusion (p.141) Field implies that while Putnam can be criticized for failing to be theoretically explicit, as well as for muddling cause and effect in his stretching of the concept from the level of individuals to states and nations, this approach may nevertheless be more helpful in actually capturing the multi-faceted complexities of social capital than neater, micro-level approaches.

Field also provides a very helpful introduction to the literature on social networks (the core element of social capital), empirical findings on the role of social capital networks in the four areas of education, economic well-being, health, and crime, the debates

Robert Judge is a Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

over the dark side of social capital, and efforts to apply social capital to public policy contexts.

Field makes an intriguing observation on, and evaluation of, the social capital literature in his chapter on social capital in a (post)modern world. Here he suggests that postmodern conditions, discussed in terms of changes in work, family structures, market deregulation, information technology, scientific advancement, and the rise of a risk society, may in fact be making conditions more rather than less favourable for social capital.[1] In contrast to those who see a decline in social capital, Field posits that, in those countries increasingly characterized by these new conditions, we may in fact be witnessing a basic change in social capital toward, for example, more small-scale and informal forms of civic engagement, reflecting a greater individualization of social relations and a broad refashioning of identity. Field's attempt to draw together the literature on social capital with the literature on postmodern conditions and the risk society is definitely worth further exploration.

In general though, the purpose of this book is not to present a new line of research, but rather to make sense of the existing research on social capital. Given the increasing confusion over the concept of social capital, at the same time that interest in applying it to various problem areas has never been greater, *Social Capital* performs an impressive and invaluable service in providing a thorough introduction to the state of the literature. For the present, new students of social capital should begin their work with this book.

Note

1. The notion of a risk society has been developed most prominently in the works of Ulrich Beck and Anthony Giddens. Essentially, the thesis suggests that a move toward a new risk society is being propelled by the increasing breakdown in the security of traditional forms of collective identity in industrialized states combined with a pervasive sense that the rise of information technology and scientific advancement has given humanity both a greater degree of control and a greater potential for harm in the management of this planet. This has resulted in an increasingly individualized and reflexive citizenry confronting a world seemingly fraught with new forms of risk and uncertainty.

BOOKMARK

World in a City

Unfortunately, the simple logic of increasing government spending to solve social problems is very often ineffective at solving anything at all in the absence of a clear understanding about the problem, the remedies that could help, and about the agents who are best able to bring about effective solutions. It is hardly axiomatic that all social problems can be solved by governments, let alone through a simple transfer of public funds those who are 'close' to the problem.

Assessing a problem and its magnitude carefully to determine if government action is needed at all or is the most effective way to alleviate a social condition is essential to responsible governance. Research can be extremely valuable when it considers the actual impact government interventions and assesses the likely impact of potential future interventions; it is even better when it offers a comparison of alternative courses of action, say, at the community level, or even the option of no action at all. Social forces are often in themselves powerful agents of progressive societal change. Therefore, we need research that tells policy-makers more than that a problem exists; we also need a sober assessment of its gravity, where effective solutions may lie, and, correlatively, where they do not.

Meyer Burstein and Howard Duncan. 2003. "World in a City: A View From Policy." In *The World in a City*, ed. Paul Anisef and Michael Lanphier. Toronto: University of Toronto Press.

over the dark side of social capital, and efforts to apply social capital to public policy contexts.

Field makes an intriguing observation on, and evaluation of, the social capital literature in his chapter on social capital in a (post)modern world. Here he suggests that postmodern conditions, discussed in terms of changes in work, family structures, market deregulation, information technology, scientific advancement, and the rise of a risk society, may in fact be making conditions more rather than less favourable for social capital.[1] In contrast to those who see a decline in social capital, Field posits that, in those countries increasingly characterized by these new conditions, we may in fact be witnessing a basic change in social capital toward, for example, more small-scale and informal forms of civic engagement, reflecting a greater individualization of social relations and a broad refashioning of identity. Field's attempt to draw together the literature on social capital with the literature on postmodern conditions and the risk society is definitely worth further exploration.

In general though, the purpose of this book is not to present a new line of research, but rather to make sense of the existing research on social capital. Given the increasing confusion over the concept of social capital, at the same time that interest in applying it to various problem areas has never been greater, *Social Capital* performs an impressive and invaluable service in providing a thorough introduction to the state of the literature. For the present, new students of social capital should begin their work with this book.

Note

1 The notion of a risk society has been developed most prominently in the works of Ulricht Beck and Anthony Giddens. Essentially, the thesis suggests that a move toward a new risk society is being propelled by the increasing breakdown in the security of traditional forms of collective identity in industrialized states combined with a pervasive sense that the rise of information technology and scientific advancement has given humanity both a greater degree of control and a greater potential for harm in the management of this planet. This has resulted in an increasingly individualized and reflexive citizenry confronting a world seemingly fraught with new forms of risk and uncertainty.

BOOKMARK

World in a City

Unfortunately, the simple logic of increasing government spending to solve social problems is very often ineffective at solving anything at all in the absence of a clear understanding about the problem, the remedies that could help, and about the agents who are best able to bring about effective solutions. It is hardly axiomatic that all social problems can be solved by governments, let alone through a simple transfer of public funds those who are 'close' to the problem.

Assessing a problem and its magnitude carefully to determine if government action is needed at all or is the most effective way to alleviate a social condition is essential to responsible governance. Research can be extremely valuable when it considers the actual impact government interventions and assesses the likely impact of potential future interventions; it is even better when it offers a comparison of alternative courses of action, say, at the community level, or even the option of no action at all. Social forces are often in themselves powerful agents of progressive societal change. Therefore, we need research that tells policy-makers more than that a problem exists; we also need a sober assessment of its gravity, where effective solutions may lie, and, correlatively, where they do not.

Meyer Burstein and Howard Duncan, 2003. "World in a City: A View From Policy." In *The World in a City*, ed. Paul Anisef and Michael Lanphier. Toronto: University of Toronto Press.

Social Cohesion and Economic Prosperity

Jeff Dayton-Johnson
(Toronto: James Lorimer and Company, 2001)

Reviewed by
Michael Woolcock
World Bank and Harvard University

For a variety of reasons, the past decade has seen a revival of interest in the social dimensions of economic life. Several different "social" terms have emerged as part of the new corresponding vocabulary, among the most common being social capital, social exclusion, social capability, and social cohesion. It is the latter term that economist Jeff Dayton-Johnson (Dalhousie University) appropriates for his take on this issue, in his book Social Cohesion and Economic Prosperity.

For Dayton-Johnson, social cohesion generally refers to "the interconnectedness and trust among a group of people," and at root it matters for economic prosperity, because it "changes the incentives facing people and helps groups of rational decision-makers avoid the ills of massive defection" (p. 50). That is, by enabling individuals (and groups) to solve more readily a range of pervasive collective action dilemmas, "social cohesion" renders society more efficient and effective in its political deployment of finite economic (and other) resources, and enhances its capacity to respond more constructively to various sorts of crises. Though not without important downside features, Dayton-Johnson argues that — all else being equal — societies with higher stocks of social cohesion are generally happier, healthier, and wealthier.

Social Cohesion and Economic Prosperity manages to be at once a useful, insightful, and frustrating book. It is useful, because it summarizes a considerable number of academic articles and policy reports, and presents their findings in an accessible manner. It is insightful, because it makes connections within and across different social science disciplines that need to be made more often than they are. It is also frustrating, however, because it never quite finds its voice, seeking to simultaneously please academic economists (with its disproportionately long discussions of game theory, thereby putatively giving it a "rigorous" intellectual foundation), general readers (with its brisk overview of complex issues and folksy references to popular culture), and pragmatic politicians (with its laundry list of broad "policy implications").

While laudable in principle, in practice reaching out to these very different constituencies is a tough challenge for even the most seasoned writer, and in the end I suspect Dayton-Johnson's noble but rather ungainly quest to speak to everyone has left him reaching none of them particularly well. It is worthwhile elaborating on each of these three responses.

Dayton-Johnson has written a (potentially) useful book, not least because the range and volume of published material on the social dimensions of economic life are literally increasing exponentially each year. Those new to the field simply cannot pick up the latest article or report and hope to be quickly brought up to speed on the various ways and means by which scholars and practitioners are addressing these issues. Dayton-Johnson is familiar with many of the key works from these different fields, and has performed a valuable service (especially for students) by accurately (if somewhat uncritically) conveying their core findings and messages.

Moreover, in seeking to not only summarize but synthesize, he also provides the reader with important insights

Michael Woolcock is a Senior Social Scientist with the World Bank's Development Research Group, and an Adjunct Lecturer in Public Policy at Harvard University.

supported by several different studies, the significance of which are not readily apparent when one remains ensconced within the confines of a single discipline or sub-field (as most scholars, unfortunately, are wont to do). In and of themselves, Dayton-Johnson's insights — that citizens from societies with lower levels of inequality are likely to be healthier, that "more trusting" societies are also likely to be more prosperous, that education is good for social cohesion — are not especially new, but as a package they have a compelling logic and coherence. Echoing Amartya Sen, Dayton-Johnson's recognition that "knitted warmth" can matter for intrinsic, as well as instrumental, reasons is also commendable. The chapter on the potential and pitfalls of "scaling up" is particularly strong (albeit rather short, given its policy significance).

For all these positive aspects, however, the book has several persistently frustrating weaknesses, of varying degrees of severity. First, Dayton-Johnson relies too much on the findings from cross-country growth regression studies, and is conspicuously deferential toward this methodological approach. Such studies had their heyday in the mid-1990s, and are useful for generating stylized facts (and thus are strategically significant in the early stages of an intellectual campaign), but little more. Most serious students of growth recognize that the policy challenge is to respond to specific problems in specific countries or contexts, and that this in turn requires specific knowledge of that country or context — something generalizations gleaned from cross-country growth regressions inherently cannot do.

Second, while it is obviously important to have a firm intellectual base for one's argument, Dayton-Johnson subjects readers to a relatively long and early discussion of the micro-foundations of macroeconomic outcomes via game theory, in what appears to be primarily an attempt to impress (or at least maintain the attention of) his academic economist colleagues. To the extent it is needed at all, this material should have been consigned to an appendix, where the interested reader could have followed up as needed.

Third, this episode bespeaks the larger problem of the author's less than stellar attempt to engage very different groups of readers consistently. I suspect academics will be suitably intrigued by the empirical studies, but find the general tone overly conversational. Lay readers will perhaps enjoy this latter feature, but be distracted, even bemused, by the discussion of game theory and the meandering line of argument. And, for their part, policy-makers and practitioners will appreciate the author's attempts to ground his analysis in real-world examples and some field work, but find precious little guidance regarding how they might implement any of the "policy implications" — better schools, more progressive income redistribution, stronger safety nets, and labour standards — he divines, few of which are distinctively associated with (or can be derived solely from) a social cohesion perspective.

The real value-added of a social cohesion perspective, it seems to me, is in, first, documenting why such policies are not implemented more often than they are (i.e., why "good politicians" regularly find themselves presiding over "bad policies"), and second, providing context-specific examples of how "social cohesion" has actually been sparked, nurtured, and sustained in particular communities, and the role (if any) that external agents played in these processes. Canada has actually initiated some of the world's most innovative policy experiments on these very issues but, unfortunately, Dayton-Johnson makes no mention of them. His excessive reliance on one form of empirical evidence and one theoretical base (even if these are used in different disciplines) seems to have muted his capacity to reach his desired audience of academics, citizens, and policy-makers effectively and, most disappointingly, rendered him largely silent on the crucial "how" questions of policy implementation.

Social Cohesion and Economic Prosperity arrives at a time of great interest in the social dimensions of economic life. As a general introduction to the core ideas, it provides a sensible and informative overview, but in attempting to please too many masters inevitably ends up satisfying only some of them some of the time. It will be most useful for undergraduate students and the educated lay public, especially in Canada (from where most of the everyday, if not policy experiment, examples are drawn), and will hopefully inspire future work on this important issue.

The Difference that Gender Makes

Social Capital, Gender and Political Participation

May 2-3, 2003
University of Manitoba

Robert Judge,
Policy Research Initiative

Perhaps no aspect of social capital has been more avidly debated in recent years than its implications for political participation and the health of liberal democracy. This is due, in large part, to the work of the Harvard political scientist Robert Putnam. However, much of this debate has not paid attention to the differences that gender makes to patterns of social capital and political participation. The contributions of a recent conference at the University of Manitoba have made an important and exciting step in addressing this gap.

Participants at the Gender and Social Capital conference, held last May in Winnipeg, included political scientists and sociologists from Canada, the United States, and the United Kingdom. The conference was sponsored by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), together with various partners at the University of Manitoba and McGill University.[1]

The conference problematic was framed around Robert Putnam's understanding of social capital and his intriguing work on its implications for democracy in the United States (first published in a 1995 article "Bowling Alone" and developed into a book-length treatment with the same title in 2000). Putnam understands social capital to consist of social networks and the norms of reciprocity and trust that arise from them. He argues that social capital, particularly in terms of formal associational activity, builds up habits of social cooperation and social trust that, in turn, lead to greater levels of political participation. His empirical findings suggest that thanks to technological and social change, the United States has experienced a steady decline in social capital over the past several decades, undermining the levels of political participation and the well-being of democracy in that country.

Barbara Arneil, a professor with the Department of Political Science at the University of British Columbia, opened the conference with a critique of Putnam's account of social capital and the state of American democracy. For Arneil, Putnam's story, with its implicit portrait of a lost golden age of American community life in the 1950s, seems less convincing when viewed through the lens of race or gender. She contends that, over the last several decades, patterns of associational activity and political participation for women reflect a change to a better society – one that is more just and inclusive. Arneil levels the familiar charge that Putnam's account of a decline in membership of traditional associations fails to capture the new patterns of participation. One example she offers is that of the Girl Scouts of America, not included by Putnam in his study of membership rates. While the Girl Scouts are not a new organization, they nevertheless went through a major transformation to be a more inclusive and open organization, and membership has flourished in recent years (in contrast to many traditional women's organizations that Putnam includes in his study).

One of the strongest contributions to the conference came from Vivien Lowndes, Professor of Local Government Studies at De Montort University in the United Kingdom. Lowndes notes that social capital, as with gender studies, gives a sociological

Robert Judge is a Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

account of political life. Despite this common starting point, many gender scholars have been somewhat suspicious of much of the social capital literature given its blindness to gender differences. In the context of political participation, much of the work on the level of social capital and its impacts has focused on large national or regional trends that have not paid enough attention to different, context-specific patterns of distribution. Lowndes contends that looking at gender reminds us of how little is in fact known about how social capital works, and under what conditions, to enhance democracy.

In the United Kingdom, national aggregates seem to show men and women with similar levels of social capital, but Lowndes finds that these data obscure differences in patterns and applications of social capital. A closer examination reveals that men and women tend to have social capital that is structured very differently and used for different ends. Further, she has found that even when men and women have developed similar networks of social capital through being active in their community, once they cross the boundary into involvement into political activity, women are less likely to "spend" their social capital on climbing the ladder into senior formal roles then are men with similar backgrounds. Lowndes suggests we need to know more about the factors, such as institutional design, that may trigger or suppress the mobilization of social capital. More study is needed to examine how these factors operate in relation to different social groups, and whether they can be influenced by policy-makers and citizen groups.

Canadian evidence of a like nature was reported by Elisabeth Gidengil and Elizabeth Goodyear-Grant, from the Department of Political Science at McGill University. They have found that similar average rates of participation in formal organizations mask important gender differences. Men tend to belong to larger and more heterogeneous organizations focused on work and the economy, while women tend to belong to more homogeneous, domestically oriented organizations. Women's patterns of informal networks also differ from men's, with women's networks tending to be smaller and more focused on community and care activities than work and recreation. This means that women generally have less rich bridging ties, and more redundant sources of information – information being a key asset offered by one's social capital. One might expect that these differences could account for the gender gap in political knowledge that exists in Canada. However, on the basis of a national survey, the presenters found that a gender knowledge gap remains even when women and men have equally diverse networks (even controlling for other variables like age, education, income, region, etc.). Reinforcing the point made by Lowndes, this suggests the need for more study on why men seem to get a bigger return on their investments in social capital than women.

There is not the space here to summarize all of the important contributions made at the Manitoba conference. In general though, this event clearly demonstrated that we have much to learn about how social capital operates, and the ways in which specific contexts impinge on the potential both to generate and to spend social capital. This seems to point toward the need for more micro-level studies of the workings of social capital and the difference that gender makes.

Note

1. For more information, consult the conference Web page http://www.umanitoba.ca/gender_socialcapital/. Accessed June 9, 2003. Proceedings from the conference will be published in an edited collection. For more information, contact Professor Brenda O'Neill at the Department of Political Science, University of Manitoba.

Social Inclusion, Social Capital and the New Social Policy

Queen's International Institute on Social Policy August 19-20, 2003

Catherine Demers[1]
Policy Research Initiative

The annual Queen's International Institute on Social Policy brings together senior policy-makers and leading researchers to review recent research findings and discuss major directions in social policy. This year's conference was organized in partnership with Human Resources Development Canada and the Policy Research Initiative.

The conference included two days of lively discussions and debates on the merits and limitations of various approaches for integrating social inclusion and social capital perspectives into social policy.

The Relationship between Low-Income and Social Inclusion/Exclusion: Concepts and Trends

Peter Hicks from the Policy Research Initiative introduced a framework for understanding poverty within the broader concept of social exclusion, one that concentrates on the intersection of low income and obstacles to social, economic, and civic-political participation. Such a framework offers a more complete, yet manageable approach for analyzing policies that affect the causes and consequences of poverty and social exclusion, and provides an opportunity for applying multiple lenses and a life-course perspective to the analysis, thus going beyond the income at a point in time perspective.

The latest data on income dynamics presented by Garnet Picot from Statistics Canada allow us to view a new picture of persistent poverty among members of the five at-risk groups. While the focus on at-risk groups is a useful tool for guiding certain remedial and prevention policies, it was acknowledged that indicators of exclusion are still primarily based on income, and we would benefit from an exercise aimed at identifying more direct measures of exclusion.

Approaches for Addressing Poverty and Social Exclusion

On the different approaches for addressing and measuring poverty and social exclusion, Robert Haveman, of the University of Wisconsin, presented an analytic measure he has developed called "capability poverty." This measure describes the poverty that would be left over if labour markets were working perfectly (i.e., if everyone worked full-time, full-year). This distinguishes low income due to lack of demand, from the supply issues of deficits in human and social capital. Haveman argues that the lack of human capital gets close to the real substance of exclusion.

Inspired by a more European conceptualization that links poverty to a lack of citizenship rights, François Blais, of the Université Laval, spoke about the rationale and merits of a basic income (also known as citizenship income) for addressing the poverty trap and work disincentives arising from marginal tax rates. Essentially, a basic income would replace targeted transfer systems with a universal allowance (non-means-tested). This approach, while very costly and difficult to attain in the medium term, places emphasis on issues of current policy concern, such as a social investment approach to social policy, the role of collective responsibility and individual rights,

Catherine Demers is a Senior Policy Research Officer with the Policy Research Initiative.

and the development of assets over the life course to account for temporary loss of income from work.

On the role of education for tackling social exclusion, Janet Curry, of the University of California argued that early interventions may be a more effective way to equalize outcomes than interventions taken later in life. The evidence is quite mixed. Some "boutique" head start programs in the United States have been effective, but there is, as yet, little evidence of the long-term effects of large-scale head start initiatives. Medium-term effects have been mixed, with some groups gaining, but the benefit for other groups fading quite quickly. Barbara Wolfe, of the University of Wisconsin, concluded that investments in schooling have substantial payoffs in terms of future well-being. Investments in health are particularly important in preventing exclusion. Investment in learning among disadvantaged adults has had mixed results.

Social Inclusion and Policy Choices

With the progressive enlargement of the inclusion problematique, policy challenges have become more complex and difficult to address. Policy responses can no longer exclusively be related to meeting material needs; they also require an understanding of the interrelationship between economic, social, and cultural exclusion. Kim Sharman, Assistant Deputy Minister of Employment, Income and Housing in the Government of Manitoba provided, in essence, a case study on Manitoba's approach for integrating a social inclusion perspective into policy through, in particular, the amalgamation of their Family Services and Housing portfolios. Cynthia Williams, Assistant Deputy Minister of Strategic Policy at Human Resources Development Canada, presented a review of how the notion of social inclusion has evolved over the years in Canadian policy and the political discourse. This review demonstrated the difficulties that arise from the fact that the nature of inclusion challenges has changed, that a new kind of integration is needed, and that quite new approaches to implementation are needed, particularly with regards to bringing non-government players into the tent.

Social Capital in Policy and in Practice

In the social capital portion of the conference, Jeff Frank, from the Policy Research Initiative, presented a network-based approach for defining and measuring social capital for policy purposes. He argued that a leaner definition of social capital, inspired by the work of Pierre Bourdieu, allows us to better distinguish this concept from other forms of capital and its potential effects, and offers a more practical approach for understanding how social capital is developed and exploited at the individual and community levels. Michael Woolcock, of the World Bank, provided some useful insights on the opportunities that governments have for influencing the creation and use of social capital among individuals and communities. He emphasized the importance of discretionary decisions made by front-line service delivery employees who forge linkages and relationships with the population. He argued that these linkages (i.e., linking forms of social capital) are essential to the effective implementation of policies and provide citizens with important access to different institutional and power structures in society.

Representatives of national and Ontario-based foundations (Tim Brodhead, Ratna Omidvar, and Hilary Pearson) presented practical examples of social capital in action. Discussions focused on the need to ensure that feedback mechanisms are in place for integrating lessons from best practices at the local level into policy development and program delivery. While foundations and other local-level organizations are often creating social capital through community resources and network-building practices, governments do not sufficiently take this information developed by these resources back into the system.

The Changing Social Policy Process

The last panel session brought to the debate critical dimensions in the process of social policy development related to the triangle of the courts, the Charter and civil society. Presentations by Morris Rosenberg, Deputy Minister, Justice Canada, Tsvi Kahana, University of Alberta, and David Lepofsky, Chair of the Ontarians with Disabilities Act Committee, highlighted the large limitations of the use of the courts alone for advancing social policy, particularly for individuals not represented by strong organizations. The importance of strengthening the role of civil society in the process of social policy

formulation and the achievement of human rights was reiterated on numerous occasions.

Conclusion

The conference highlighted the importance of finding the right balance between national approaches and bottom-up, community-driven approaches to social policy. The need to better integrate the voices and experiences of non-governmental players in the formulation of public policy was also emphasized. Other areas needing work include the necessity of a comprehensive framework for understanding the interaction between different forms of exclusion, while maintaining a hierarchy of objectives. This hierarchy would span elements ranging from defining social cohesion as an overarching societal goal, to social inclusion as a policy objective that includes civic, political, cultural, and economic participation, to poverty reduction as an underlying objective for achieving social inclusion and, finally, to the development of social capital as one of several instruments for assisting the poor and the excluded in building the assets they need to participate fully in society.

Note

1 Conference presentations, including summary reflections and speaker information can be accessed directly from the School of Policy Studies Web site at http://www.queensu.ca/sps/forum/qiisp/qiisp.shtml. Accessed October 17, 2003.

BOOKMARK

Nobody to Play With?

Time spent in isolation is, for most people, only pleasurable in small doses. Many of the things that people do in their non-work time (from bowling to choral singing) involve other people, and are distinctly more pleasurable if done with others; indeed many things (such as playing cricket or poker) are impossible without others. However, the huge variety of leisure tastes that people have means that individuals face the problem of locating suitable leisure companions – 'somebody to play with' – and of scheduling simultaneous free time. Consequently, if paid work absorbs more of other people's time, each person will find their own leisure time scheduling and matching problem more difficult to solve. Societies which are better able to co-ordinate the level and timing of paid working hours may be better off in aggregate, because they enable their citizens to enjoy more satisfying social lives. To be specific, our externality hypothesis suggests that North Americans may work more hours than Europeans partly because they are more likely to have 'nobody to play with' – because other North Americans are also working more hours – and that they are worse off as a result.

Stephen Jenkins and Lars Osberg. 2003. *Nobody to Play With? The Implications of Leisure Coordination.* Bonn: University of Bonn (IZA Discussion Paper No. 850). This paper can be found at ftp://ftp.iza.org/dps/dp850.pdf. Accessed October 27, 2003.

formulation and the achievement of human rights was reiterated on numerous occasions.

Conclusion

The conference highlighted the importance of finding the right balance between national approaches and bottom-up, community-driven approaches to social policy. The need to better integrate the voices and experiences of non-governmental players in the formulation of public policy was also emphasized. Other areas needing work include the necessity of a comprehensive framework for understanding the interaction between different forms of exclusion, while maintaining a hierarchy of objectives. This hierarchy would span elements ranging from defining social cohesion as an overarching societal goal, to social inclusion as a policy objective that includes civic, political, cultural, and economic participation, to poverty reduction as an underlying objective for achieving social inclusion and, finally, to the development of social capital as one of several instruments for investing the poor and the excluded in building the assets they need to participate fully in society.

Note

1. Conference presentations, including summaries, speeches, and speaker information can be accessed directly from the Social Development Network at http://www.unsystem.org/ACC/SDN/conf/copenhagen/index.htm. Accessed October 17, 2003.

BOOKMARK

Nobody to Play With?

Time spent in isolation is, for most people, only pleasurable in small doses. Many of the things that people do in their non-work time (from bowling to choral singing) involve other people, and are distinctly more pleasurable if done with others; indeed many things (such as playing cricket or poker) are impossible without others. However, the huge variety of leisure tastes that people have means that individuals face the problem of locating suitable leisure companions – 'somebody to play with' – and of scheduling simultaneous free time. Consequently, if paid work absorbs more of other people's time, each person will find their own leisure time scheduling and matching problem more difficult to solve. Societies which are better able to co-ordinate the level and timing of paid working hours may be better off in aggregate, because they enable their citizens to enjoy more satisfying social lives. To be specific, our externality hypothesis suggests that North Americans may work more hours than Europeans partly because they are more likely to have 'nobody to play with' – because other North Americans are also working more hours – and that they are worse off as a result.

Stephen Jenkins and Lars Osberg. 2003. *Nobody to Play With? The Implications of Leisure Coordination*. Bonn: University of Bonn (IZA Discussion Paper No. 850). This paper can be found at ftp://ftp.iza.org/dps/dp850.pdf. Accessed October 27, 2003.

Counting Connections that Count

Measurement Challenges and Data Gaps

Jeff Frank
Policy Research Initiative

As noted in other articles in this issue, the idea that participation in social networks can have positive consequences for individuals, communities, and societies seems to resonate strongly with researchers from a number of disciplines and within the policy communities of several countries. With the right type and level of information, there is potential that a social capital lens could prove highly informative for the development or adjustment of programs and policy in a variety of areas.

With input from consultations with policy departments and various experts, the interdepartmental project, Social Capital as a Public Policy Tool, is developing a proposed analytical framework. This framework will be presented, critiqued, and refined over the coming months, with an assessment of options for future data collection being carried out in parallel. Of course, what we choose to measure will depend on how we define social capital, the framework within which that definition is conceptualized, and the policy research questions at hand.

Sources of Social Capital Data

The Canadian experience in social capital measurement is already well documented.[1] As in other countries, the approach to official data collection to date has been an inclusive one, with information being gathered along various dimensions of social capital found in the literature. Although such a multi-faceted approach is effective in accommodating various definitions, the risk is that we perpetuate a muddying of conceptual waters and hinder the potential utility of the concept.

Nevertheless, some highly useful sources are already available or are soon coming on stream. Among the most directly relevant is Cycle 17 of the General Social Survey (GSS) on Social Engagement. This survey asks various questions of interest to social capital researchers, across several dimensions of social capital. It will be capable of producing estimates reliable at the provincial level, and will support analysis of these indicators of social capital for specific population groups and other important factors. As a result, we will soon have a statistical profile of various dimensions of social capital across Canada. The survey is in the field, and results will be available in the spring 2004.[2]

The Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC) collected extensive information about the social networks and supports of newcomers to Canada. LSIC completed its first wave of data collection in 2002, and initial results will be released shortly. Subsequent cycles of the survey will carry an expanded module on social contacts, and will answer some important policy-relevant research questions about how new immigrants adjust to life in Canada. Other useful official sources include other cycles of the General Social Survey; the National Survey of Giving, Volunteering and Participating; the National Population Health Survey; the Canadian Community Health Survey; the Ethnic Diversity Survey; as well as the Adult Literacy and Life Skills Survey.

Another source worth mentioning has been developed by researchers at the University of British Columbia. The Equality Security Community Survey

Jeff Frank, Project Director, is the project lead for the PRI's Social Capital as a Public Policy Tool project.

(funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada) is a random sample, telephone survey of over 5,000 Canadian adults dealing with civil society and the formation of social capital. In addition, the survey included an oversample of individuals in Canada's main immigration destinations (Toronto, Vancouver, and Montréal), as well as an oversample of people living in several BC sawmill communities.

Early indications suggest a need for micro-level data that existing sources cannot provide.

Directions for the future

Despite the availability of a number of surveys, existing data sources will unlikely be able to meet all our policy research needs. The concepts employed across these sources have been developed independently and often without clear theoretical underpinnings. So what information would we collect in an ideal world? This will depend on the operationalization and framework we develop. Early indications suggest a need for micro-level data that existing sources cannot provide. By this we mean detailed information on the nature and extent of personal networks, their characteristics, and the resources accessed through these contacts. Moreover, being able to track changes in social capital over time through longitudinal measurement would be critical in making the connections to different kinds of outcomes (e.g., economic, social, health). This level of information linked to specific outcome measures over time would provide policy researchers with an extremely powerful set of analytical tools.

It may also be important to collect thematically targeted information, either for specific populations (e.g., youth, recent immigrants, Aboriginal peoples) or for particular policy domains (e.g., labour market, health, justice). Various sources that are both thematic and longitudinal already exist, and may lend themselves to incorporating additional content related to social capital. These other sources include the National Longitudinal Survey of Children and Youth; the Youth in Transition Survey; the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada; the Survey of Labour and Income Dynamics; and the National Population Health Survey. Finally, preliminary thinking also suggests that a social capital module might also be adapted to a special, occasional add-on to an existing, large-frame survey (e.g., Labour Force Survey; Canadian Community Health Survey), thus enabling the tracking of changes in social capital over time, as well as sub-provincial estimates.

The project, Social Capital as a Public Policy Tool, is carrying out a feasibility study to assess options for future data collection. With a theoretically informed framework, this could potentially lead to a module of questions that could be adapted and consistently incorporated into existing survey vehicles, or possibly form the basis of new collection activities. In parallel with content development activities, the feasibility project is undertaking a detailed analysis of methodological options (i.e., frame, sample, survey design) for future data collection. Options being explored include:

- examining existing surveys and frames to assess the feasibility of finding adequate samples of the populations of interest, with a view to
  - including a social capital module as part of existing longitudinal surveys,
  - administering a social capital module to a subset of respondents of other survey frames;
- exploring the possibility of linking to administrative databases or to other surveys for outcome measures;
- undertaking one or more special surveys dedicated to covering the target populations or policy domains of greatest interest;
- using the census as a frame for an initial post-censal survey, which could then become an ongoing program; and
- alternative approaches, possibly involving smaller scale efforts (e.g., a small sample of Canadian communities).

In conclusion, we are quite fortunate in Canada to have a number of data sources already (or soon to be) available that will allow relevant analysis of issues related to social capital. Information across these sources, however, has been collected with a variety of notions of what social capital is.

efforts are well underway to develop and build consensus around an operational definition, a conceptual framework for understanding social capital's key components, its determinants and its outcomes, as well as a set of indicators using appropriate units of analysis based on this framework. We need to think creatively about the type of information we would ideally collect to answer key policy research questions and then develop the instruments to meet those needs.

Notes

1. See for example Grootaert and Narayan (2002) and van Kerkenaale (2003).

2. See Sandra Hudey's article, "Social Engagement in Canada: Statistics Canada's General Social Survey, Cycle 17," in this issue of *Horizons*.

References

Bryant, Christopher and Doug Norris. 2002. "Measurement of Social Capital: The Canadian Experience." Country report for the OECD – U.K./USA International Conference "Social Capital Measurement" in London, September.

Van Kerkenaale, Solange. 2003. *Social Capital as a Health Determinant: How Is It Measured?* Health Policy Research Working Paper Series, Working Paper 02-08. Health Canada, March.

BOOKMARK

What To Do About Social Capital?

In about 10 years, an amazing quantity of literature has developed, mostly in the United-States, on and about the concept of social capital. Its promoters build on the idea that social relations, shared norms, values, and trust, facilitate coordination and cooperation between individuals or groups. The idea is not new. What is new is to consider sociability and associational participation, norms, shared values, and trust, as a stock of capital at the macro-social level (region, and even country), and to raise it as a unique principle able to explain multiple economic and social phenomenon. The promotion of this approach, first undertaken by Robert Putnam, and subsequently by the World Bank and the OECD, praises the positive impact of high levels of social capital on well-being, economic growth, health, government efficiency, security and so on. In France, the concept is beginning to appear in public debate, but the response – so far – has been relatively modest. This working paper provides at first a presentation of the current literature, focusing on its main references. It ends with a critical discussion of the concept, and questions its implementation as an analytical and statistical category.

Sophie Ponthieux. 2003. *Que faire du << social capital >>?* Paris: Institut national de la statistique et des études économiques. N°F0306. This document can be found at http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0306.pdf. Accessed October 30, 2003.

Efforts are well underway to develop and build consensus around an operational definition, a conceptual framework for understanding social capital's key components, its determinants and its outcomes, as well as a set of indicators using appropriate units of analysis based on this framework. We need to think creatively about the type of information we would ideally collect to answer key policy research questions and then develop the instruments to meet those needs.

Notes

1 See for example Bryant and Norris (2002) and van Kemenade (2003).

2 See Sandra Franke's article, "Social Engagement in Canada: Statistics Canada's General Social Survey, Cycle 17," in this issue of *Horizons*.

References

Bryant, Cindy-Ann and Doug Norris. 2002. "Measurement of Social Capital: The Canadian Experience." Country report for the OECD – UE ONS International Conference on Social Capital Measurement in London, September.

van Kemenade, Solange. 2003. *Social Capital as a Health Determinant: How Is It Measured?* Health Policy Research Working Paper Series, Working Paper 02-08. Health Canada, March.

BOOKMARK

What To Do About Social Capital?

In about 10 years, an amazing quantity of literature has developed, mostly in the United-States, on and about the concept of social capital. Its promoters build on the idea that social relations, shared norms, values, and trust, facilitate coordination and cooperation between individuals or groups. The idea is not new. What is new is to consider sociability and associational participation, norms, shared values, and trust, as a stock of capital at the macro-social level (region, and even country), and to raise it as a unique principle able to explain multiple economic and social phenomenon. The promotion of this approach, first undertaken by Robert Putnam, and subsequently by the World Bank and the OECD, praises the positive impact of high levels of social capital on well-being, economic growth, health, government efficiency, security and so on. In France, the concept is beginning to appear in public debate, but the response – so far – has been relatively modest. This working paper provides at first a presentation of the current literature, focusing on its main references. It ends with a critical discussion of the concept, and questions its implementation as an analytical and statistical category.

Sophie Ponthieux. 2003. *Que faire du << social capital >>?* Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, N°F0306. This document can be found at http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0306.pdf. Accessed October 30, 2003.

Social Engagement in Canada

Statistics Canada's General Social Survey, Cycle 17

Sandra Franke[1]
Policy Research Initiative
and
Statistics Canada

As in other countries, such as Australia or the United Kingdom, the concept of social capital is arousing growing interest within the Canadian government. Statistics Canada has responded by devoting Cycle 17 (2003) of the General Social Survey (GSS) to the theme of social engagement. The GSS is a regular program, and it generally repeats the same theme on a five-year cycle to measure social trends over time. However, this will be the first cycle devoted to social capital. The content of the survey was developed on the basis of work by experts in social capital, such as Robert Putnam and John Helliwell. The survey was also strongly influenced by the work of the United Kingdom's Office of National Statistics and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), particularly when identifying the main dimensions of the concept.

Social capital can be defined as the resources that emerge from the networks of social interactions based on norms of trust and reciprocity. These resources facilitate the achievement of individual and collective outcomes. These benefits may be expressed in terms of well-being, health, safety, democracy, or of acquisition of economic or human capital.

This perspective raises questions as to the role of networks of relationships (horizontal and vertical) in the production of strategic resources available to individuals. For example, we might ask ourselves what types of resources individuals draw on from their network of loved ones. From a collective viewpoint, this perspective also raises questions as to the dynamics of social relationships in specific community settings, the norms that underlie those dynamics, and the outcomes that emerge at a more aggregated level. For example, we might try to find out whether the well-being of a community is associated with a greater propensity for its members to turn to their neighbours for help. These types of questions assume that individuals' social behaviour has a more far-reaching impact than can be grasped from the economic, political, and institutional performance of their community.

Taking the pulse of social capital in Canada on the basis of a statistical survey is a major challenge, because the dynamics of social relationships continue to be an elusive process, particularly since the information is collected on an individual basis. How do we identify a person's network and what is being exchanged within it? How do we account for the norms that guide the production and use of the resources within these networks? How do we deal with respondents' subjectivity and describe the nature of the social linkages within networks? How do we translate these dynamics into measurable outcomes at the individual and collective level? Let us take a closer look at three sets of measures used in the GSS to make social capital an operational concept: determinants, dimensions, and outcomes.

Measuring the determinants of social capital

First, the survey collected data on respondents' individual characteristics that affect socialization. Here we are thinking of socio-demographic characteristics (age, sex, education level, marital status, employment status, income, housing tenure, province of residence), ethnic origin, immigrant status, or certain cultural characteristics, such as language or religion. Other data were collected to document

Sandra Franke is an analyst with the Census and Demographic Statistics Branch of Statistics Canada. She is also on part-time secondment to the PRI's Social Capital Project.

the main background factors underlying social participation such as length of residence, shared values, participatory experiences during youth, and the motivation derived from parents' participation.

By correlating these data with different dimensions of social capital (which we will see in the following section), the GSS provides insights into several relevant questions on the impact of individual characteristics on patterns of social affiliation (e.g., size, density or type of networks) or on the more formal experiences of social participation (e.g., contributory behaviours).

The GSS explored three major types of social interactions that reflect the dimensions of social capital: informal social networks, social participation in groups and organizations, and participation in political life.

We might also want to study the propensity to trust within different groups (family, network of friends, neighbourhood, fellow workers, strangers, province). Finally, we might measure the power of individual characteristics to explain the outcomes of social capital.

Measuring the dimensions of social capital

Drawing on the typology developed by the OECD, the GSS explored three major types of social interactions that reflect the dimensions of social capital: informal social networks, social participation in groups and organizations, and participation in political life. In each case, the data serve to describe the nature of the social interactions (bonding, bridging, linking) as well as the level of social connectivity provided by measures of attendance: size, spread, diversity and stability of the network, frequency and proximity of contacts, degree and duration of involvement, etc. Other data indicate the presence of norms of trust and reciprocity. Let us look in more detail at the three types of social interactions explored in the GSS.

Informal social networks

The first type of social interactions originates in what are known as primary relations (with family, loved ones, friends) and in broader social contacts (neighbourhood, fellow workers, acquaintances). Together, these relations form informal social networks on the basis of which individuals mobilize resources. The GSS looks at the number of significant persons with whom respondents have a relationship, the frequency and the way in which they maintain their relationships with these persons (Internet, face-to-face, telephone), taking geographical distance into account. One question also measures the expansion or contraction of the respondent's network. Finally, the survey investigates the forms of informal assistance or emotional support that operate within these networks (babysitting, lending money, rendering services, helping to find a job, providing health care) by drawing on hypothetical situations.

The following research issues might be explored with these data.

- What is the connection between the geographical distance and the emotional distance between the individuals?
- What association can be made between the different norms of trust and reciprocity and the specific configuration of the social networks?
- Is there a correlation between the isolation of some individuals and a lack of trust in the persons making up their network?

We will also be able to investigate various hypotheses concerning the connections between use of the informal network, the social environment, and the institutional resources available to individuals. In addition to comparisons between provinces, Statistics Canada is studying the possibility of including community profiles in the data file using the postal code. This would allow us to verify various strong hypotheses on, say, the role of neighbourhood dynamics.

Formal social participation

Formal social participation is understood as social interactions that arise in an organized participatory environment. In examining this participation, we are better able to draw a profile of collective social capital by questioning individuals on their helping role, their contribution to producing resources for persons whom they generally do not know, i.e., those who are assisted). The GSS looks at respondents' membership in various types of groups or associations, their charitable activities and other, more official forms of voluntary work. The survey also measures the level of engagement and the intensity of the participation through questions on frequency, change over time, and scope (active participation "in person," remote par-

ticipation via the Internet, or indirect support, such as through membership or financial contributions.)

It is important to note that most of the data contained in Cycle 17 of the GSS have already been produced in other Statistics Canada surveys (e.g., the National Survey of Giving, Volunteering and Participating, the Time Use Survey, etc.). What is notable about Cycle 17 of the GSS is that it brings together the data relating to social capital within the same survey, which will make it possible to analyze links between the different dimensions of the phenomenon. Thus, for example, we can now associate the data on formal social participation with the data on informal sociability, or with certain norms governing social relationships, such as trust or direct reciprocity. We will then be able to explore whether the propensity to trust transcends the various forms of social participation, or whether it is instead associated with specific types of involvement. Finally, it will be useful to study how the type of community (in terms of the degree of urbanization, ethnic diversity, socio-economic profile) affects the different indicators of social capital, such as level of trust or community participation.

Participation in political life

Participation in political life is another dimension of social capital. This one explores the different forms of expression employed by individuals in dealing with collective issues. Several types of involvement are covered by the GSS, ranging from the more traditional forms (voting, political activism) to less conventional or emerging forms of participation, such as boycotting consumer products, participating in public demonstrations or signing petitions. The survey is also concerned with the level of interest in issues of a political nature and the use of various media to stay abreast of these issues. It will be interesting to associate different types of political participation with other forms of social participation, as well as with the social environment and respondents' individual characteristics. Also of interest are correlations with the level of trust in the major institutions governing Canadian society (the justice, health, and social welfare systems, the police, schools, banks, large corporations, business people, government, etc.).

Measuring the outcomes of social capital

The outcomes of social capital are, in a sense, the product of social interactions. They are what these interactions allow us to achieve, either individually or collectively. These outcomes are not social capital. Rather, they result from it. In a sense, they are a value-added derived from the mobilization of social capital by individuals. It is fairly difficult to identify the concrete outcomes of the social capital of a given person or group. What aspects of that person's situation are actually attributable to the resources mobilized during his or her experiences of interaction and participation? As measurable outcomes, the GSS has chosen to produce data on traditional indicators of well-being: health status, stress level, degree of happiness, level of satisfaction with one's life, ability to cope with events, sense of belonging to one's neighbourhood, province or country, sense of security.

These are reliable indicators for exploring a number of issues with political implications. What are the links between social participation and an individual's health, economic well-being, or social capital? Does the homogeneity or heterogeneity of the circle of friends and fellow members of associations affect a person's well-being? Does the level of sociability (as an indirect measure of social isolation) have an impact on health and the level of stress? Is there a correlation between a sense of control over one's life and the level of social engagement? What is the direction of this relationship? What is the relationship between neighbourhood ties, length of residence, and the sense of belonging to one's community? Do these aspects have an impact on community participation, trust, and well-being?

Depending on the viewpoint adopted, these indicators of social capital outcomes may also be seen as determinants: we need to keep in mind that social interactions are a dynamic process in which the protagonists change their situation, depending on whether they are in the role of helper or recipient. Thus, outcomes such as a

The results can be expected to further broaden our understanding of what exactly social capital is and how its various dimensions can be translated into indicators useful for the development of public policies.

feeling of belonging, control of stress, a sense of security, etc. may alternatively be seen as social skills (empowerments) that enable individuals to develop abilities to relate and therefore gain access to the resources that those make possible. In the same way, some determinants, such as income or trust, may also be looked upon as resulting from the mobilization of social capital.

Data available in spring 2004

Cycle 17 of the General Social Survey is one of the first attempts to measure social capital at the scale of a country. The data collected will provide a whole range of analytical opportunities for researchers and analysts who venture to tackle this relatively new field of research. However, it must be kept in mind that until now, the concepts measured in the Survey have rarely been explored from an empirical viewpoint, let alone from a statistical viewpoint. The results can therefore be expected to further broaden our understanding of what exactly social capital is and how its various dimensions can be translated into indicators useful for the development of public policies. The data are scheduled for release to the general public in the spring of 2004. However, Statistics Canada is considering the possibility of publishing some preliminary results in the coming months.

Note

1. For more information on cycle 17 of the GSS, contact Susan Stobert, Manager, General Social Survey, at (613) 951-4569 or susan.stobert@statcan.ca.

BOOKMARK

Better Together

In his national best seller *Bowling Alone*, Robert Putnam decried the collapse of America's social institutions. But while traveling to promote that book, one question came up at every appearance: what can we do to end the atrophy of America's civic vitality. What can bring us together again?

Seeking an answer to this question, Putnam, a professor of public policy at Harvard, with the assistance of coauthor Lewis Feldstein, who has a long and distinguished career in civic activism, visited places across the country where individuals and groups are engaged in unusual forms of social activism and civic renewal. These are people who are renewing their communities and investing in new forms of social capital. *Better Together* describes a dozen innovative organizations from east to west and north to south that are re-weaving the social fabric of the United States, and brings the hopeful news that civic institutions are taking new forms to adapt to new times and new needs.

Robert D. Putnam and Lewis M. Feldstein with Don Cohen. 2003. Better Together: Restoring the American Community. Cambridge MA: Simon & Schuster. Information regarding this book can be found at http://www.bettertogether.org/about.htm. Accessed October 30, 2003.

feeling of belonging, control of stress, a sense of security, etc. may alternatively be seen as social skills (empowerment) that enable individuals to develop abilities to relate and therefore gain access to the resources that these make possible. In the same way, some determinants, such as income or trust, may also be looked upon as resulting from the mobilization of social capital.

Data available in spring 2004

Cycle 17 of the General Social Survey is one of the first attempts to measure social capital at the scale of a country. The data collected will provide a whole range of analytical opportunities for researchers and analysts who venture to tackle this relatively new field of research. However, it must be kept in mind that until now, the concepts measured in the Survey have rarely been explored from an empirical viewpoint, let alone from a statistical viewpoint. The results can therefore be expected to further broaden our understanding of what exactly social capital is and how its various dimensions can be translated into indicators useful for the development of public policies. The data are scheduled for release to the general public in the spring of 2004. However, Statistics Canada is considering the possibility of publishing some preliminary results in the coming months.

Note

1. For more information on Cycle 17 of the GSS, contact Susan Stobert, Manager, General Social Survey, at (613) 951-6496 or susan.stobert@statcan.ca.

BOOKMARK

Better Together

In his national best seller *Bowling Alone*, Robert Putnam decried the collapse of America's social institutions. But while traveling to promote that book, one question came up at every appearance: what can we do to end the atrophy of America's civic vitality. What can bring us together again?

Seeking an answer to this question, Putnam, a professor of public policy at Harvard, with the assistance of coauthor Lewis Feldstein, who has a long and distinguished career in civic activism, visited places across the country where individuals and groups are engaged in unusual forms of social activism and civic renewal. These are people who are renewing their communities and investing in new forms of social capital. *Better Together* describes a dozen innovative organizations from east to west and north to south that are re-weaving the social fabric of the United States, and brings the hopeful news that civic institutions are taking new forms to adapt to new times and new needs.

Robert D. Putnam and Lewis M. Feldstein with Don Cohen. 2003. Better Together: Restoring the American Community. Cambridge MA: Simon & Schuster. Information regarding this book can be found at http://www.bettertogether.org/about.htm. Accessed October 30, 2003.

Conferences

The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?

November 24-25, 2003

Fairmont Queen Elizabeth Hotel, Montréal, Québec

The PRI, jointly with the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and in partnership with federal government departments, is organizing an international conference to examine the role of social capital in the social, economic, and political participation of immigrants and to discuss broader implications for public policy. Specific themes to be covered include the effects of social capital on the labour market and education outcomes of immigrants and members of ethno-cultural communities, ethnic networks, community development and neighbourhood dynamics, civic engagement and political trust among diverse ethnic groups, and the role of government and stakeholders in fostering social inclusion in pluralistic societies through the development of social capital.

The conference will begin with a one-day workshop on the measurement of social capital in the context of immigration and diversity. The conference program and registration information is available on the PRI Web site at <http://policyresearch.gc.ca>.

Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies: Reviewing Evidence from Research and Practice

December 8-9, 2003

Hotel Château Cartier, Gatineau, Québec

The PRI, in partnership with several federal departments and organizations, is organizing a conference to examine the potential role of asset-based policies in addressing poverty and social exclusion. The main objective will be to take stock of current knowledge from Canadian and international research, policy and practice on asset-based approaches (saving programs for individual development, learning, housing, etc.), in the context of poverty prevention and reduction, and to assess their potential merit and implications for social policy.

As the program develops, details on the conference will be posted on the PRI Web site at <http://policyresearch.gc.ca>.

PRI-SSHRC Policy Research Roundtables

The PRI-SSHRC Policy Research Roundtables is a joint effort by the Social Science and Humanities Research Council (SSHRC) and the Policy Research Initiative (PRI). Its objective is to improve the quality of knowledge transfer between experts from academia and those responsible for the design and development of federal policies and programs.

The PRI-SSHRC Policy Research Roundtables exercise provides a unique venue for informed discussions on key emerging policy priorities and policy research issues. In addition, it will contribute to the development and maintenance of networks between key policy researchers and senior policy personnel.

Assessing a Network-Based Approach to Social Capital from a Policy Perspective

October 20, 2003

How Does Poverty Research Translate into Policy?

November 14, 2003

Expanding Regulatory Cooperation with the United States

December 11, 2003

Life-Course Based Policies-The Solution for an Aging Society?

January 30, 2004

Moving Towards a North American Customs Union

Early 2004, exact date to be confirmed later

The PRI-SSHRC Roundtables are by invitation only. For more information on the roundtables, contact Bob Kunimoto at 613.943.2401 or by email at b.kunimoto@prs-srp.gc.ca.

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

VOLUME 6 NUMÉRO 3

HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Le capital social
un outil utile pour les politiques publiques?

Le capital social est un concept rempli de promesses, mais à l'avenir incertain. D'un côté, son fondement intuitif à du sens : nos relations sociales peuvent être une source abondante de ressources et de soutien. Les chercheurs et divers intervenants en matière de politiques publiques se sont vivement intéressés au capital social, précisément à cause de sa contribution potentielle à une meilleure compréhension de la façon dont on investit dans ces ressources, des moyens d'y accéder et des bénéfices qui en découlent. Une meilleure compréhension de ce processus pourrait nous permettre en retour de mieux exploiter sa capacité à atteindre de nombreux objectifs des politiques publiques.

LE CAPITAL SOCIAL COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE

3 **Faire du capital social une notion utile pour les politiques publiques**
Ieff Frank, Projet de recherche sur les politiques

7 **Le capital social : établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques**
Robert Judge, Projet de recherche sur les politiques

13 **Le capital social, les réseaux sociaux et l'accès à l'emploi : une enquête sur la participation au marché du travail en Nouvelle-Zélande**
Peter King et Charles Waldegrave, The Family Centre Wellington (Nouvelle-Zélande)

19 **Le capital social, la formation de réseaux et le projet d'innovation en emploi communautaire**
David Gyarmati et Darrell Kyte, Société de Recherche Sociale Appliquée

25 **Comprendre le développement social et économique dans une perspective de capital social**
Ralph Matthews, Université de la Colombie-Britannique

31 **Le capital social peut-il être l'objet des politiques publiques?**
Solange van Kemenade, Sylvain Paradis, Eric Jenkins Health Canada

AUTRES ARTICLES

35 L'économie de l'intégration américaine

41 L'adaptation à l'intégration nord-américaine

PROGRAMMES DE RECHERCHE

47 Les incidences en matière de coûts de la frontière canado-américaine et leurs implications sur la stratégie de gestion frontalière

51 La pauvreté

55 Le capital social au travail

COMPTE RENDU DE LECTURE

61 Social Capital

63 Cohésion sociale et prospérité économique

TÉMOINS

65 L'importance de la différence selon les genres

67 Inclusion sociale, capital social et nouvelle politique sociale

DONNÉES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

70 Les contacts qui comptent

73 L'engagement social au Canada

ACTIVITÉS À VENIR

77 Conférences

78 Tables rondes de recherche du PRP/CRSHC

Numéro de catalogue : [illegible]
Catalogue no. [illegible]

Canada

Projet de recherche sur les politiques
Policy Research Initiative
VOLUME 5 NUMÉRO 3

HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Le capital social
un outil utile pour les politiques publiques?

Le capital social est un concept rempli de promesses, mais à l'avenir incertain. D'un côté, son fondement intuitif a du sens : nos relations sociales peuvent être une source abondante de ressources et de soutien. Les chercheurs et divers intervenants en matière de politiques publiques se sont vivement intéressés au capital social, précisément à cause de sa contribution potentielle à une meilleure compréhension de la façon dont on investit dans ces ressources, des moyens d'y accéder et des bénéfices qui en découlent. Une meilleure compréhension de ce processus pourrait nous permettre en retour de mieux exploiter sa capacité à atteindre de nombreux objectifs des politiques publiques.

LE CAPITAL SOCIAL COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE

3 **Faire du capital social une notion utile pour les politiques publiques**
Jeff Frank, Projet de recherche sur les politiques

7 **Le capital social : établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques**
Robert Judge, Projet de recherche sur les politiques

13 **Le capital social, les réseaux sociaux et l'accès à l'emploi : une enquête sur la participation au marché du travail en Nouvelle-Zélande**
Peter King et Charles Waldegrave, The Family Centre Wellington (Nouvelle-Zélande)

19 **Le capital social, la formation de réseaux et le projet d'innovation en emploi communautaire**
David Gyarmati et Darrell Kyte, Société de Recherche Sociale Appliquée

25 **Comprendre le développement social et économique dans une perspective de capital social**
Ralph Matthews, Université de la Colombie-Britannique

31 **Le capital social peut-il être l'objet des politiques publiques?**
Solange van Kemenade, Sylvain Paradis, Éric Jenkins Health Canada

AUTRES ARTICLES

35 L'économie de l'intégration américaine

41 L'adaptation à l'intégration nord-américaine

PROGRAMMES DE RECHERCHE

47 Les incidences en matière de coûts de la frontière canado-américaine et leurs implications sur la stratégie de gestion frontalière

51 La pauvrete

55 Le capital social au travail

COMPTE RENDU DE LECTURE

61 Social Capital

63 Cohésion sociale et prospérité économique

TÉMOINS

65 L'importance de la différence selon les genres

67 Inclusion sociale, capital social et nouvelle politique sociale

DONNÉES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

70 Les contacts qui comptent

73 L'engagement social au Canada

ACTIVITÉS À VENIR

77 Conférences

78 Tables rondes de recherche du PRP-CRSHC

Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

HORIZONS
PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

CO-DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Catherine Demers

AGENTE DE PROJET

Johanne Valcourt

Traduction et révision :
PMF Services de rédaction Inc. et Tradulitech

Conception et mise en page :
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter www.recherchepolitique.gc.ca.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613.947.1956
Télécopieur : 613.995.6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

© Public Works and Government Services Canada, 2003

INTRODUCTION (SUITE)

D'un autre côté, même si l'on a constaté ces dernières années un intérêt à l'échelle mondial envers le potentiel du capital social en matière de politiques publiques, son utilité pour l'élaboration de politiques et de programmes n'a pas encore été démontrée. Cette incapacité de traduire le concept en applications politiques s'explique par la confusion conceptuelle qui existe dans la documentation scientifique et aux difficultés qui en découlent pour rendre le capital social opérationnel. En effet, la diversité et le grand nombre de phénomènes associés à la notion de capital social, tout en expliquant une part de la popularité du concept, a créé une grande confusion dans l'utilisation du concept dans la recherche.

Plus tôt cette année, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a lancé un nouveau projet horizontal, Le capital social comme instrument de politique publique. Ce projet vise à réduire la confusion conceptuelle et à examiner comment ce concept pourrait contribuer à l'élaboration des politiques publiques au Canada. Le projet se consacre actuellement à l'élaboration et à l'expérimentation d'un cadre d'analyse qui permettra d'avoir une compréhension plus claire et plus rigoureuse du phénomène. L'article principal de Jeff Frank, directeur de ce projet horizontal, donne un aperçu de la réflexion qui sous-tend les efforts d'élaboration de ce cadre d'analyse. Robert Judge, un chargé de recherche travaillant au sein de l'équipe sur le capital social, examine ensuite les différences conceptuelles dans les écrits et suggère un moyen d'éliminer la confusion.

Les autres articles proposent diverses tentatives d'application du concept de capital social à des questions de politiques publiques. Peter King et Charles Waldegrave, du Family Centre Social Policy Research Unit en Nouvelle-Zelande, présentent les fondements théoriques d'une étude pilote récemment lancée sur les relations entre le capital social et les barrières à l'emploi pour les célibataires, hommes et femmes, de ce pays. David Gyarmati et Darrell Kyte, de la Société de Recherche Sociale Appliquée, [illegible]rossent un tableau de l'état du Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC), un projet pilote de recherche à grande échelle mené au Cap-Breton, ainsi que de la façon dont ce projet propose une conceptualisation du capital social basée sur les réseaux. Ralph Matthews, de l'Université de la Colombie-Britannique, présente le travail du *Resilient Communities Project* (RCP), qui examine les relations entre le capital social et le développement économique communautaire sur la côte de la Colombie-Britannique. Wendy Stone, Matthew Gray et Jodey Hughes présentent les résultats d'une étude menée récemment par l'Australian Institute of Family Studies sur les relations entre la richesse en capital social d'une personne et sa réussite sur le marché du travail. Enfin, Virginia Morrow, de l'Université Brunel au Royaume-Uni, livre les résultats de son étude sur le capital social des enfants et des jeunes, entreprise pour le ministère de la Santé du Royaume-Uni.

Parmi les autres articles généraux de ce numéro, mentionnons quatre écrits du projet sur les Liens nord-américains du PRP et un autre tiré du Projet contre la pauvreté et l'exclusion. Le prochain numéro d'*Horizons*, qui doit paraître en décembre 2003, sera consacré au développement durable.

Jean-Pierre Voyer
Directeur Exécutif

Faire du capital social une notion utile pour les politiques publiques

Jeff Frank
Projet de recherche sur les politiques

Le concept de capital social peut-il offrir un ensemble d'outils efficace en vue de l'élaboration de politiques et de programmes? Cette question se trouve au cœur même d'un des projets de recherche horizontale lancés par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) plus tôt cette année. Par l'entremise de consultations avec des ministères et des experts, le projet portant sur *"Le capital social comme instrument de politique publique"* élabore un cadre analytique qui pourra proposer une approche cohérente du capital social et de ses applications à divers enjeux de politiques.

Certains ministères fédéraux ont déjà effectué des progrès dans ce domaine. Depuis quelques années, la recherche sur la cohésion sociale a exploré des questions connexes, dans une perspective plus vaste cependant, puisqu'elle inclut diverses formes de participation sociale et civique, de même que des notions d'identité et d'appartenance. C'est dans l'attention consacrée à une interprétation plus étroite du capital social – perçu en gros comme des réseaux de rapports sociaux et les ressources qu'ils renferment – que réside la nouveauté. Il est possible d'investir dans ces réseaux et d'en tirer parti pour faciliter la prise de mesures; ils peuvent aussi se révéler une ressource avantageuse tant sur le plan individuel que collectif. Même en suivant cette approche relativement simplifiée du capital social, il est possible d'en soumettre plusieurs dimensions à l'analyse selon la question de politique à résoudre. Dans cet article, après avoir exploré l'intérêt croissant que suscite le capital social dans le milieu des politiques publiques, nous examinerons certaines de ces dimensions, ainsi que les applications possibles en politiques.

Une idée bien fondée

Le capital social a suscité un intérêt croissant dans les milieux universitaires, dans les groupes d'élaboration de politiques de nombreux gouvernements nationaux et au sein de plusieurs organismes internationaux. Les recherches entreprises par plusieurs disciplines sur le capital social se sont multipliées au cours des 10 dernières années. Robert Putnam était déjà le spécialiste des sciences sociales le plus fréquemment cité dans les années 1990 et, avec la publication, en 2000, de *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, il a littéralement placé en orbite le concept de capital social au sein du public. Au Canada, l'intérêt s'est cristallisé à l'occasion d'un colloque international tenu à Québec la même année. Co-organisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Développement des ressources humaines Canada (DRHC), ce colloque a rassemblé des penseurs de premier plan et des représentants gouvernementaux qui se sont penchés sur les interactions entre capital humain et capital social pour influencer le bien-être et la croissance économique durables. Le compte rendu de ce colloque demeure une lecture essentielle pour tout qui s'intéresse au capital social et aux politiques gouvernementales[1]. Les articles constituant le numéro du printemps 2001 d'*Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques* constitue également un excellent point de départ sur ce sujet.

En décembre 2001, la séance plénière de fermeture de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques du PRP, *Rassembler les communautés*, offrait au programme un fascinant exposé de Robert Putnam sur les conséquences de son approche du capital social pour les politiques gouvernementales – plus de 30 sous-ministres et dirigeants d'organismes y ont assisté. Plus récemment, l'ouvrage de John Helliwell, *Globalization and Well-Being*, a remporté le prix Donner 2002-2003 remis à l'auteur du meilleur ouvrage sur les politiques publiques canadiennes, ce qui lui a valu une

Jeff Frank, directeur de projet au Projet de recherche sur les politiques, dirige le projet intitulé Le capital social comme instrument de politique publique.

attention considérable. Dans cet ouvrage, l'auteur considère le capital social comme un facteur essentiel pour expliquer la persistance d'économies locales face à la mondialisation et présente la preuve qu'il revêt une plus grande importance que le revenu comme élément déterminant du bien-être subjectif.

Étant donné la polyvalence apparente de ce concept, les critiques craignent que le capital social coure le risque de perdre de sa pertinence en offrant un peu de tout à chacun. Néanmoins, un corpus de plus en plus imposant d'articles exige une évaluation plus solide du potentiel du capital social à contribuer à l'élaboration de politiques publiques. Il nous faut donc manifestement examiner son potentiel pour les politiques publiques canadiennes d'un point de vue à la fois détaillé et critique, et faire des recommandations quant à son utilisation dans l'élaboration de politique futures. Ce sont là les objectifs du projet interministériel dirigé par le PRP, *Le capital social comme instrument de politique publique*.

Un concept aux multiples facettes

Michael Woolcock (2001) souligne que le concept de capital social a fait l'objet de critiques dans certains milieux; on lui reproche son manque de substance et le fait que sa popularité ne serait due qu'à une campagne de marketing bien orchestrée. Il rejette néanmoins cet argument, soutenant qu'on aurait abandonné depuis longtemps l'étude du capital social si le concept ne reposait pas sur des fondements empiriques suffisamment solides. Le revers de la médaille de son marketing fructueux a été que certains ont tenté de profiter de la popularité du terme pour l'employer à l'aveuglette dans leurs travaux, même lorsqu'ils n'avaient qu'une vague compréhension de la manière dont ce terme avait été développé par des spécialistes. Woolcock reconnait toutefois l'émergence d'un noyau de recherche cohérent et rigoureux.

Une avancée critique dans la recherche sur le capital social a été la détermination de trois formes de capital social – affectif (*bonding*), relationnel (*bridging*) et instrumental (*linking*) – qui se sont révélées particulièrement utiles pour comprendre les sources et les aboutissants du capital social. Putnam met en particulier l'accent sur la distinction entre le capital social affectif et relationnel. Le capital social affectif renvoie aux rapports au sein de groupes homogènes, comme des sociétés d'aide mutuelle, des enclaves ethniques ou des cercles privés. Il compare les liens étroits tissés au sein de réseaux homogènes denses à une « super-colle sociologique » et laisse entendre qu'ils sont parfaitement adaptés pour offrir le soutien social et psychologique dont leurs membres ont besoin pour se débrouiller dans leurs activités quotidiennes (Putnam, 2000). Cette profonde loyauté au sein du groupe peut toutefois donner lieu à un certain nombre d'aboutissants négatifs, relevés par Portes, notamment le risque d'exclusion des « étrangers » ou la répression des libertés des membres du réseau (Portes, 1998).

Le capital social relationnel, par contre, est beaucoup plus hétérogène; il transcende de nombreuses divisions sociales. Selon Putnam, cette forme de capital social est utile pour se brancher sur des ressources externes ou diffuser de l'information. Ce concept repose sur l'importance des liens faibles cernés par Mark Granovetter dans les années 1970. Ces liens faibles avec des sources diverses peuvent en réalité se révéler plus utiles pour les personnes qui cherchent à progresser que des liens plus étroits avec des parents et des amis proches, selon le contexte (par exemple dans la recherche d'un emploi). Putnam prend toutefois bien soin de souligner qu'il ne faut pas voir le capital affectif et le capital relationnel comme des catégories mutuellement exclusives, mais bien comme des dimensions relatives permettant de comparer des réseaux différents.

Certains chercheurs ont trouvé utile d'établir, en outre, une catégorie de capital social instrumental. Si l'on peut l'envisager comme une certaine forme de capital relationnel, Woolcock soutient que ce dernier a souvent été considéré comme une catégorie horizontale d'interrelations, alors que le capital instrumental renferme une dimension verticale essentielle du capital social. Le capital social instrumental renvoie donc aux relations entre différentes couches de richesse et de statut social. Woolcock avance que ces réseaux sont essentiels pour tirer profit des ressources, des idées et de l'information provenant d'institutions en dehors de la collectivité, un élément particulièrement important pour le développement économique.

Si ces distinctions se sont révélées utiles pour bien des gens, on ne doit pas considérer qu'elles constituent une typologie complète. À des fins d'analyse et selon le contexte, d'autres catégories de capital social pourraient se révéler utiles. Ainsi, Adler et Kwon (2002) soulignent l'importance d'établir une distinction entre les réseaux sociaux fondés sur des relations de marché, ceux qui sont fondés sur des rapports hiérarchiques et ceux qui sont fondés sur des rapports sociaux. Étant donné la diversité de formes que les réseaux peuvent prendre, les analystes n'en sont qu'aux premiers pas de leur exploration des utilisations analytiques potentielles des diverses catégorisations.

L'importance du contexte

Un des grands messages qui ressort d'une consultation interministérielle tenue en juin dernier était que les questions de politiques devraient tracer le cap de l'opérationnalisation d'une approche théorique de l'étude

du capital social. Il n'est pas possible de déterminer de façon abstraite les aspects du capital social que nous souhaitons étudier et mesurer; cela dépendra des enjeux de politiques publiques à l'étude. Il nous faut donc veiller à ce que les efforts gouvernementaux axés sur la recherche et l'opérationnalisation du capital social soient reliés à des problématiques précises de politiques publiques. Parmi les champs de politiques les plus susceptibles de bénéficier d'une approche axée sur le capital social, notons l'intégration des immigrants, la diversité culturelle, la santé, la participation à l'économie et l'inclusion sociale.

Il est bon de rappeler qu'en matière de capital social et de politiques, le contexte a son importance. Loin d'être statiques, les réseaux de capital social sont dynamiques. De fait, il arrive qu'ils soient épisodiques et propres à un contexte. Il se peut que certaines manifestations du capital social favorisent l'atteinte de certains objectifs, mais ne permettent guère d'en atteindre d'autres, quand ils ne s'y opposent pas carrément. Par exemple, le capital social affectif (les liens homogènes au sein d'un groupe d'appartenance) est essentiel pour permettre aux nouveaux immigrants de se débrouiller dans la vie de tous les jours; par la suite, il risque cependant de devenir moins utile que le capital social relationnel (les liens avec des groupes et des institutions en dehors de la collectivité ethnique) pour s'insérer dans la société. De même, diverses dimensions du capital social (p. ex., le degré de confiance au sein du réseau ou le sexe des membres du réseau) peuvent jouer un rôle essentiel dans l'atteinte de résultats dans un domaine tout en demeurant d'une importance secondaire dans d'autres.

L'impact potentiel du capital social sur divers résultats dépendra des façons dont le milieu social, politique, économique et culturel plus large en renforcera ou atténuera les avantages. Il suffit de penser aux écarts entre les sources et les utilisations potentielles du capital social qui s'offraient aux femmes dans les années 1950 par rapport à aujourd'hui. Dans la même veine, il se peut que des organismes ou des institutions jouent un rôle important et complexe pour faciliter ou retarder le développement et la mise en pratique du capital social, et cela pourrait constituer une nouvelle piste de réflexion prometteuse. En dépit de l'évidence manifeste de l'importance du contexte, beaucoup de chercheurs en matière de capital social n'en oublient pas moins qu'il ne faut pas s'attendre à retrouver systématiquement les modèles et les formes de capital social qui prévalent ailleurs et à une autre époque.

Pourtant, il faut aussi établir des distinctions entre les composantes principales, les éléments déterminants et les résultats du capital social. C'est le mélange de ces composantes qui est principalement à l'origine de la confusion qui règne dans la littérature et les débats de politiques entourant le capital social. Il se peut fort bien que nous souhaitions choisir des dimensions (ou indicateurs) différentes du capital social selon l'enjeu de politiques et le contexte, mais nous devons conserver des distinctions analytiques entre elles. Cela nous aidera à mieux saisir le véritable mécanisme de la formation du capital social.

Des indications pour les politiques

Comment appliquer toute cette information à l'élaboration de solutions à des problèmes particuliers de politiques? Même à ce stade très précoce, il semble évident que le capital social est d'abord et avant tout un moyen et non une fin en soi. Sans doute devrions-nous dès lors nous abstenir de penser à une stratégie nationale visant à bâtir du capital social ou à toute autre sorte d'énoncé de politique global axé sur l'augmentation du capital social des Canadiens en tant que fin en soi. Il faudrait sans doute davantage voir le capital social comme un processus ou un moyen permettant d'accéder à diverses formes de ressources ou de soutien par des réseaux sociaux. Le but est de mettre en relief le rôle potentiel du capital social, en tant que ressource ou processus, pour faciliter l'atteinte d'objectifs plus vastes en matière de politiques – par exemple l'intégration des immigrants, la participation à l'économie ou l'atteinte de meilleurs résultats en éducation ou en santé.

Le capital social n'est pas une panacée. Un surplus de capital social n'aura pas toujours pour effet d'entraîner de meilleurs résultats. Quoi qu'il en soit, si le capital social ne peut suffire à lui seul à atteindre des objectifs, il peut se révéler un complément utile à d'autres ressources ou instruments de politiques pour atteindre les objectifs des politiques et programmes. Sa pertinence transparaît tout particulièrement, par exemple, dans le domaine de l'intégration des immigrants, où il peut compléter d'autres outils d'intégration, comme l'apprentissage des langues.

Sans doute ne parviendrons-nous jamais à maîtriser le capital social en lui-même pour produire les effets désirés. Il nous faut plutôt reconnaître qu'il ne s'agit que d'un des éléments d'un univers plus vaste de processus sociaux complexes. On pourrait prendre des mesures afin de mieux intégrer la perspective du capital social dans l'élaboration et la mise en application de politiques et programmes fédéraux. Pour ce faire, on pourrait commencer par sensibiliser les fonctionnaires à son rôle potentiel pour faciliter l'atteinte des objectifs de politiques ou, à l'occasion y faire obstacle.

Si l'on retrouve déjà, dans de nombreux programmes et de nombreuses politiques, des éléments de capital social (p. ex., des initiatives

de partenariat communautaire), il pourrait y avoir un suivi plus systématique du rôle du capital social en vue de l'atteinte des résultats des programmes. À cette fin, nous prendrions une part plus active dans l'élaboration et le raffinement d'outils et d'indicateurs de mesure permettant de relever la présence de capital social et d'évaluer ses impacts sur les résultats des programmes. Le fait de cerner les effets du capital social sur les résultats actuels des programmes pourrait permettre de les reproduire dans d'autres domaines. Il nous faut nous assurer que les programmes et politiques en application dans toute la fonction publique n'ont pas des effets contradictoires dans la façon dont ils intègrent ou influencent le capital social. Il se pourrait que des interventions gouvernementales sans lien entre elles en apparence (p. ex., dans le domaine du transport, du logement, etc.) sapent les ressources mêmes de capital social sur lesquelles les responsables d'autres programmes comptent pour atteindre leurs objectifs. L'utilisation du capital social comme instrument de politiques soulèvera inévitablement des questions de compétence et, selon le domaine de politiques en question, il sera souvent important d'atteindre une bonne coordination entre les divers niveaux de gouvernement.

L'avenir

Déjà, nous en sommes arrivés à comprendre dans une certaine mesure les déterminants et les conséquences possibles du capital social. Comment traduire ces connaissances en actions spécifiques? D'après les discussions que nous avons eues avec les ministères, il faut en apprendre davantage sur les éléments qui fonctionnent dans la création ou la facilitation du capital social dans des contextes précis de politiques. Jusqu'à présent, cependant, on n'a pas fait grand-chose pour intégrer explicitement le capital social à l'élaboration des politiques. Un cadre de définition et d'analyse du capital social précis et rigoureux sur le plan conceptuel pourrait entraîner la création d'un nouvel ensemble d'outils d'élaboration de politiques fondées sur des faits probants. C'est précisément ce que cherche à réaliser le projet du PRP sur le capital social comme instrument de politique publique en proposant, testant et peaufinant un cadre de ce type. Par l'entremise de discussions avec les ministères et avec des experts aux plans national et international, les leçons que nous tirons seront intégrées à un ensemble complet de recommandations portant sur la mesure du capital social, la mise à l'essai de nouvelles approches et les initiatives d'orientation. Les groupes de politiques dans les ministères pourraient alors ajouter les instruments de capital social à leur répertoire et les appliquer de façon novatrice à un ensemble diversifié de problèmes.

Note

1 Disponible en ligne à l'adresse http://www.bdp.gov.ns.ca/epic/pdf/capsocbib.pdf (consulté le 6 juillet 2003).
Voir également le numéro du printemps 2001 de *Isuma* : « Les capitaux de la société : un tour d'horizon » (http://isuma.net/v02n01/index_f.shtml).

Renvois

Adler, Paul S. et Seok-Woo Kwon. 2002. « Social Capital: Prospects for a New Concept ». *Academy of Management Review* 27, n° 1 : 17-40.

Portes, Alejandro. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». *Annual Review of Sociology* 24 : 13-18.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster. p. 22-23.

Woolcock, Michael. 2001. « Le rôle du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques ». *Isuma* 2, n° 1 : 11-17.

LE COIN DU LIVRE

Défis de politiques

À l'heure actuelle, néanmoins, il peut être difficile pour les analystes des politiques de savoir dans quelle mesure une politique en particulier peut entraîner une hausse salutaire de capital social. Cela tient aux ambiguïtés conceptuelles et aux difficultés de mesure propres à ce concept, de même qu'au fait que, dans certains cas, le capital social puisse avoir des effets pervers. Même si l'on peut être relativement certain de ce que représente une hausse salutaire de capital social, celle-ci pourrait nécessiter la mise en œuvre de nombreuses politiques qui se renforcent mutuellement – une complication qui pourrait mettre à l'épreuve la compétence et la coordination gouvernementales ou avoir d'autres incidences dont il faudrait alors tenir compte. L'analyse des politiques peut également se compliquer en raison du besoin de trouver des solutions locales dans certains cas. Il se peut donc qu'il faille entreprendre d'autres recherches pour mieux comprendre les sources du capital social et leur mode de fonctionnement, mieux conceptualiser le capital social lui-même et améliorer les indicateurs et les méthodes de mesure actuels. À court terme, la mise à l'essai de politiques à échelle restreinte pourrait permettre d'accumuler de l'expérience et de recueillir des données sur différentes politiques visant à soutenir et renforcer le capital social.

Commonwealth d'Australie, Productivity Commission. *Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications*, Canberra, AusInfo, juillet 2003. On peut consulter ce rapport de recherche (en version anglaise) à l'adresse <http://www.pc.gov.au/research/commres/socialcapital/socialcapital.pdf>. Consulté le 28 octobre 2003.

de partenariat communautaire), il pourrait y avoir un suivi plus systématique du rôle du capital social en vue de l'atteinte des résultats des programmes. À cette fin, nous prendrions une part plus active dans l'élaboration et le raffinement d'outils et d'indicateurs de mesure permettant de relever la présence de capital social et d'évaluer ses impacts sur les résultats des programmes. Le fait de cerner les effets du capital social sur les résultats actuels des programmes pourrait permettre de les reproduire dans d'autres domaines. Il nous faut nous assurer que les programmes et politiques en application dans toute la fonction publique n'ont pas des effets contradictoires dans la façon dont ils intègrent ou influencent le capital social. Il se pourrait que des interventions gouvernementales sans lien entre elles en apparence (p. ex., dans le domaine du transport, du logement, etc.) sapent les ressources mêmes de capital social sur lesquelles les responsables d'autres programmes comptent pour atteindre leurs objectifs. L'utilisation du capital social comme instrument de politiques soulèvera inévitablement des questions de compétence et, selon le domaine de politiques en question, il sera souvent important d'atteindre une bonne coordination entre les divers niveaux de gouvernement.

L'avenir

Déjà, nous en sommes arrivés à comprendre dans une certaine mesure les déterminants et les conséquences possibles du capital social. Comment traduire ces connaissances en actions spécifiques? D'après les discussions que nous avons eues avec les ministères, il faut en apprendre davantage sur les éléments qui fonctionnent dans la création ou la facilitation du capital social dans des contextes précis de politiques. Jusqu'à présent, cependant, on n'a pas fait grand-chose pour intégrer explicitement le capital social à l'élaboration des politiques. Un cadre de définition et d'analyse du capital social précis et rigoureux sur le plan conceptuel pourrait entraîner la création d'un nouvel ensemble d'outils d'élaboration de politiques fondées sur des faits probants. C'est précisément ce que cherche à réaliser le projet du PRP sur le capital social comme instrument de politique publique en proposant, testant et peaufinant un cadre de ce type. Par l'entremise de discussions avec les ministères et avec des experts aux plans national et international, les leçons que nous tirons seront intégrées à un ensemble complet de recommandations portant sur la mesure du capital social, la mise à l'essai de nouvelles approches et les initiatives d'orientation. Les groupes de politiques dans les ministères pourraient alors ajouter les instruments de capital social à leur répertoire et les appliquer de façon novatrice à un ensemble diversifié de problèmes.

Note

1 Disponible en ligne à l'adresse : http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/books/oecd/fr/oecd_f.shtml
Voir également le numéro du printemps 2001 de *Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques* : http://isuma.net/v02n01/index_f.shtml

Renvois

Adler, Paul S. et Seok-Woo Kwon. 2002. « Social Capital: Prospects for a New Concept ». *Academy of Management Review* 27, n° 1 : 17-40.

Portes, Alejandro. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». *Annual Review of Sociology* 24 : 15-18.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster. p. 22-23.

Woolcock, Michael. 2001. « Le rôle du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques ». *Isuma* 2, n° 1 : 11-17.

LE COIN DU LIVRE

Défis de politiques

À l'heure actuelle, néanmoins, il peut être difficile pour les analystes des politiques de savoir dans quelle mesure une politique en particulier peut entraîner une hausse salutaire de capital social. Cela tient aux ambiguïtés conceptuelles et aux difficultés de mesure propres à ce concept, de même qu'au fait que, dans certains cas, le capital social puisse avoir des effets pervers. Même si l'on peut être relativement certain de ce que représente une hausse salutaire de capital social, celle-ci pourrait nécessiter la mise en œuvre de nombreuses politiques qui se renforcent mutuellement – une complication qui pourrait mettre à l'épreuve la compétence et la coordination gouvernementales ou avoir d'autres incidences dont il faudrait alors tenir compte. L'analyse des politiques peut également se compliquer en raison du besoin de trouver des solutions locales dans certains cas. Il se peut donc qu'il faille entreprendre d'autres recherches pour mieux comprendre les sources du capital social et leur mode de fonctionnement, mieux conceptualiser le capital social lui-même et améliorer les indicateurs et les méthodes de mesure actuels. À court terme, la mise à l'essai de politiques à échelle restreinte pourrait permettre d'accumuler de l'expérience et de recueillir des données sur différentes politiques visant à soutenir et renforcer le capital social.

Commonwealth d'Australie, Productivity Commission. *Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications*, Canberra, AusInfo, juillet 2003. On peut consulter ce rapport de recherche (en version anglaise) à l'adresse <http://www.pc.gov.au/research/commres/socialcapital/socialcapital.pdf>. Consulté le 28 octobre 2003.

Le capital social

établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques

Robert Judge[1]
Projet de recherche sur les politiques

Ces dernières années, la notion de capital social a retenu l'attention et est devenu un enjeu primordial dans les milieux universitaires et au gouvernement. Cette notion se révélera-t-elle assez solide à long terme pour les fins de la recherche et de l'élaboration de politiques? La réponse à cette question pourrait bien dépendre de quelques choix clés que nous faisons aujourd'hui quant à notre compréhension fondamentale du capital social.

Les différentes définitions de la notion de capital social et l'ambiguïté qui en découle rend difficile l'unitisation de ce concept dans un contexte d'élaboration de politiques et de programmes. Conformément à la critique faite par Portes (1998), il se pourrait que nous soyons proches d'un point où ce terme a été appliqué à tant de contextes différents et à une telle diversité d'événements qu'il signifie à la fois tout et rien.

Le flottement actuel entourant la compréhension de cette notion refléterait simplement la précocité de son développement. Bien que l'idée selon laquelle la nature et la qualité des relations sociales ont d'importantes répercussions sur le bien-être des personnes, des collectivités et des sociétés ne soit pas récente, considérer les relations sociales comme une forme de capital potentiellement générateur de résultats est plus nouvelle. Compte tenu de la propagation et de la popularisation rapides de cette notion dans la foulée, en particulier, des travaux précurseurs de Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam à la fin des années 1980 et au début des années 1990, on ne s'étonnera pas que certains se soient emparés de cette étiquette prestigieuse pour faire avancer leurs propres projets en se souciant peu de la précision théorique. Espérons qu'avec le temps, la rigueur et la substance de la recherche prévaudront et qu'une compréhension plus claire émergera.

Quoi qu'il en soit, même si nous nous concentrons sur ce noyau substantiel, nous pouvons observer une division significative quant à la manière dont cette notion est envisagée. D'une part, certains chercheurs conçoivent principalement le capital social en termes de structures particulières (les réseaux sociaux) et de ressources véhiculées par celles-ci. D'autre part, nombreux sont ceux qui préfèrent une définition fonctionnaliste du capital social, celui-ci consistant en ressources sociales qui rendent possibles la coopération et l'action collective. Dans la pratique, les deux approches comportent de nombreuses similitudes. Souvent, les chercheurs qui privilégient les réseaux sociaux le font précisément en raison de leur potentiel d'encourager un comportement coopératif; ceux qui adoptent une approche fonctionnaliste du capital social identifient fréquemment les réseaux sociaux comme étant un mécanisme clé dans l'atteinte d'objectifs communs.

Néanmoins, les différences entre les deux approches ne relèvent pas uniquement de la sémantique. Le propos du présent article est de tenter de décrire en quoi cette différence de base de la conceptualisation, entre une structure et une fonction, influence la manière dont nous opérationnalisons le terme et les programmes de recherche que nous pourrions choisir afin de poursuivre l'étude du potentiel productif de ce capital. Par ailleurs, cet article tentera de proposer une base pour l'élaboration d'un cadre de référence en vue d'analyser le capital social en tirant parti des forces des deux approches.

Le parallèle avec le capital humain

Pour évaluer les avantages comparatifs des deux approches de base du capital social, il peut être utile dans un premier temps de réfléchir à ce qui en fait une forme de capital au sens large, et à la manière dont il pourrait se comparer au capital humain en parti-

Robert Judge est Agent de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques.

culier (voir, par exemple, Lin, 2001, ch. 2). En général, le capital est une ressource dans laquelle on peut investir, qu'il est possible d'accumuler et qu'on peut utiliser pour engendrer un flux d'avantages dans le futur. En économie, le capital désigne traditionnellement divers éléments d'actif matériels, tant privés que publics, pouvant être conçus et utilisés afin de produire des biens et des services, notamment de la machinerie, des bâtiments, des réseaux de transport et d'autres fournitures semblables.

Il y a une quarantaine d'années, la notion de capital humain a été abordée dans les travaux de Theodore Schultz et de Gary Becker. Schultz a notoirement établi le bien-fondé de l'adoption du concept de capital humain en 1960 dans son message du président à l'American Economic Association (Schultz, 1961), qui a été abondamment cité. Sa thèse centrale était que les connaissances et les compétences humaines constituaient un capital, et que le [*Traduction*] « fait de ne pas traiter les ressources humaines comme une forme de capital, comme un moyen produit de production, comme le produit d'un investissement,... était une erreur dans la période classique et une erreur flagrante de nos jours » (p. 3).

Schultz a avancé que le fait de ne pas concevoir l'acquisition de connaissances et de compétences comme un investissement, et de ne pas évaluer leur potentiel productif en tant que tel, avait amené les chercheurs et les praticiens des politiques publiques à négliger leur importance. Par exemple, réfléchissant aux travaux qu'il avait menés avec d'autres économistes après la Seconde Guerre mondiale, Schultz a noté qu'ils avaient sérieusement sous-estimé la résilience et l'efficience des pays de l'Europe de l'Ouest à se remettre de la guerre. Il a attribué leur erreur à l'importance excessive qu'ils avaient accordée à la destruction pendant la guerre du capital matériel et à leur incapacité de comprendre le rôle du capital humain dans la production au sein d'une économie industrialisée.

Schultz a soutenu que l'augmentation de la production nationale des économies occidentales avait été en grande partie attribuable aux investissements dans le capital humain et que les investissements dans l'éducation et la formation pouvaient produire des rendements importants à long terme tant pour les personnes que pour les économies. De plus, il a avancé que l'adoption de l'optique du capital humain comportait un certain nombre de répercussions en matière de politiques publiques. Par exemple, il a fait état des lois fiscales en vigueur qui étaient discriminatoires à l'égard de l'investissement dans le capital humain aux États-Unis et il a réclamé des efforts accrus afin d'accorder des fonds aux étudiants pour qu'ils investissent dans leurs études et, ce faisant, dans leur avenir.

Au cours des décennies subséquentes, la notion de capital humain s'est révélée très utile à l'orientation de la recherche et de l'élaboration des politiques publiques (pour un aperçu, voir Healy et Côté, 2001, chap. 2). Les chercheurs ont étudié la mesure dans laquelle divers investissements donnés dans l'acquisition de connaissances et de compétences ont été profitables tant aux personnes, du point de vue de l'amélioration de leur rémunération et de leur bien-être personnel, qu'à la santé globale de l'économie et de la société. De même, ils ont pu examiner la dynamique et le coût des investissements dans l'acquisition de connaissances et de compétences par les personnes et les entreprises et le rôle de divers facteurs dans le modelage de ces choix d'investissement. Ils ont donc également été en mesure d'explorer le rôle des programmes de politiques et de dépenses publiques dans le modelage des décisions et des possibilités d'investissement dans l'éducation et la formation, et leur influence sur la manière dont ces investissements peuvent se traduire en débouchés sur le marché du travail.

Il va sans dire que la théorie du capital humain n'est pas sans faille (voir de nouveau Healy et Côté, 2001, chap. 2). Les mesures des stocks de capital humain demeurent limités et l'accent est généralement mis sur les titres de compétences en tant que variable substitutive simple, quoique faible. La piètre qualité des données et une compréhension encore rudimentaire des interactions complexes du capital humain et de la croissance économique ont entravé les efforts pour mesurer l'impact sur la croissance. Néanmoins, l'introduction de cette notion s'est révélée très utile, permettant aux chercheurs d'explorer les rendements du capital humain, la dynamique des investissements dans le capital humain et de son développement, et le rôle des politiques publiques dans ce domaine.

La notion de capital social se révélera-t-elle d'une utilité aussi grande? L'idée voulant que les relations sociales puissent constituer un capital a certes attiré beaucoup d'attention depuis quelques années. L'empressement d'un aussi grand nombre d'universitaires et de chercheurs à explorer cette notion pourrait en partie tenir au caractère intuitif que celle-ci semble présenter aux yeux de la plupart des gens. Comme Woolcock et Narayan (2000 : 3) l'ont observé, [*Traduction*] « [...] l'idée de base du capital social est que la famille, les amis et les associés d'une personne constituent un actif important auquel celle-ci peut faire appel en situation de crise, dont elle peut jouir, et sur lequel elle peut miser pour obtenir un gain ». Que l'on recherche un soutien lors d'une épreuve, que l'on projette une sortie entre amis ou que l'on cherche un nouvel emploi, les personnes que nous connaissons importent. De plus, les auteurs soutiennent que ce qui vaut pour les personnes vaut également pour les collectivités : celles qui ont un stock de capital social plus substan-

tiel sont plus aptes à mieux négocier les divers défis qu'elles sont appelées à relever.

L'étude des approches dominantes du capital social fait ressortir un intérêt général commun pour la manière dont la dynamique des relations sociales pourrait constituer un atout important et être génératrice de résultats variés. Par exemple, Bourdieu (1986) s'est intéressé à la manière dont les élites pouvaient recourir à leurs réseaux sociaux pour renforcer et reproduire leur statut privilégié. James Coleman (1988) a examiné comment le capital social, au sein des collectivités dans lesquelles règne une grande cohésion, avait aidé à soutenir les espérances des familles à l'égard des études de leurs enfants et, ce faisant, réduit les taux de décrochage à l'école secondaire. Putnam (1993, 2000) a soutenu que les réseaux d'engagement communautaire peuvent engendrer des normes de réciprocité et une propension à la confiance, lesquelles peuvent favoriser la collaboration sociale et une efficacité accrue des institutions démocratiques.

S'il existe un intérêt commun à explorer la manière dont les relations sociales peuvent constituer un capital, la manière dont le capital social est conceptualisé présente de grandes disparités. En particulier, tel que noté précédemment, les approches dominantes peuvent être largement divisées entre celles qui se concentrent sur le capital social en tant que structure sous forme de réseau social, et celles qui adoptent une approche plus fonctionnaliste et considèrent le capital social comme l'ensemble des ressources sociales qui rendent possible une coopération efficace.

Dans la pratique, cette distinction a un impact énorme sur la capacité à déterminer comment est construit le capital social et comment il fonctionne. La capacité à distinguer le capital social de ses déterminants et de ses résultats ont également de l'importance. Si nous considérons le capital social comme une forme de capital, et si cette notion se révèle utile à la recherche et à l'élaboration de politiques, nous devrions idéalement être en mesure de déterminer clairement en quoi le capital social consiste, d'explorer son potentiel productif et d'identifier les moyens par lesquels il peut être investi et accumulé. Les approches du capital social fondées sur les réseaux sociaux se prêtent peut-être mieux à ce test. Avant d'explorer l'utilité de ce type d'approche, nous considérons le bien-fondé d'une conception fonctionnaliste du capital social.

Dans la mesure où l'approche fonctionnelle regroupe de multiples phénomènes sous une seule étiquette, contribuant ainsi à obscurcir leurs dynamiques respectives, elle nuit à l'élaboration d'une base solide pour des recherches rigoureuses.

Le capital social en tant que fonction

À l'heure actuelle, la conceptualisation fonctionnaliste du capital social est peut-être l'approche la plus largement adoptée et la plus influente. Les travaux précurseurs sur l'approche fonctionnaliste du capital social ont été menés par le sociologue américain James Coleman (1988, 1990). Selon Coleman (1990 : 302), le capital social se compose des aspects d'une structure sociale qui facilitent les interventions des acteurs au sein de cette structure. Coleman a identifié les formes de capital social suivantes : les obligations et les attentes, la confiance, le potentiel de l'information, les normes et les sanctions efficaces, les rapports d'autorité, les organisations sociales qu'il est possible de s'approprier et les réseaux sociaux.

Si Coleman a été le principal promoteur d'une définition fonctionnaliste du capital social, l'impact généralisé de cette notion sur les programmes de recherche doit être en grande partie attribué aux premiers travaux sur le capital social du politicologue de l'Université Harvard Robert Putnam (1993, 1995). Bien que Coleman (1990 : 302) ait explicitement conceptualisé le capital social comme un actif pour les personnes, Putnam s'est davantage intéressé à l'étude des moyens par lesquels le capital social représente un actif collectif. Dans son étude de 1993 sur l'efficacité comparative des administrations régionales de l'Italie, Putnam a adapté l'approche de Coleman et a défini le capital social en tant que [*Traduction*] « caractéristiques de l'organisation sociale telles que la confiance, les normes et les réseaux, qui peuvent accroître l'efficacité de la société en facilitant des interventions concertées » (p. 167). Une définition semblable a été proposée dans un article de 1995 dont l'influence a été considérable, intitulé « Bowling Alone », dans lequel Putnam a laissé entendre que le déclin du capital social aux États-Unis – sous la forme d'une érosion de l'engagement civique – avait miné l'efficacité des institutions publiques.

Il est cependant évident que la conceptualisation fonctionnaliste du capital social telle que proposée par Coleman et Putnam n'aurait pas trouvé un tel auditoire si les idées de base n'avaient eu un mérite considérable. Il est certain que l'intérêt accordé aux rôles de catalyseur et de renforcement de divers résultats que jouent les relations sociales est perçu par de nombreux chercheurs comme une correction apportée aux approches de l'économie et de la politique qui avaient négligé l'importance de la sphère sociale. De plus, la problématique fondamentale que cette approche tente de résoudre,

que ce soit pour les personnes ou les collectivités, est convaincante. Des groupes, des familles, des quartiers et des sociétés dans lesquels les citoyens sont disposés à coopérer et sont enclins à se faire mutuellement confiance, et dans lesquels l'action collective est accueillie favorablement, encouragée et rendue possible, seront en mesure d'accomplir beaucoup plus que des groupes, des familles, des quartiers et des sociétés dépourvus de ces attributs. Cependant, les écarts prononcés entre les niveaux de coopération et de soutien des actions collectives mettent en lumière les difficultés inhérentes à leur réalisation. Une approche fonctionnaliste vise à dégager les facteurs qui actualisent le potentiel productif de la sociabilité et, ce faisant, pavent la voie à un développement possible par une intervention sous forme de politique publique.

Cette approche fonctionnaliste du capital social a aussi été fortement critiquée. Par exemple, la définition plutôt vague de Coleman et la « liste de blanchisserie » des formes — liste qui réunit d'une manière fort discutable les déterminants, les sources et les résultats du capital social — ont été déplorées par Portes (1998) parce qu'elles avaient engendré la confusion et des contradictions dans la documentation traitant du capital social. De même, Portes estime que l'approche fonctionnaliste de Putnam est tautologique et (à tout le moins dans ses recherches sur l'Italie de 1993) qu'elle n'établit pas une distinction adéquate entre la définition du concept d'un point de vue tant théorique qu'empirique et les effets qui lui sont attribués.

De plus, comme Lin (2001) l'observe, une théorie fonctionnaliste unique devant rendre compte de tous les éléments des ressources sociales sous-jacents à chaque cas de coopération sociale perd rapidement ses qualités de parcimonie et, partant, son pouvoir explicatif. Bien sûr, c'est précisément le manque de parcimonie de cette théorie qui a permis à tant de chercheurs des disciplines les plus diverses de situer leurs intérêts particuliers dans le contexte du capital social. Les réseaux sociaux, les normes et la confiance sont peut-être les formes les plus fréquemment citées du capital social. Nombreux, également, sont ceux qui s'intéressent à la manière dont les institutions publiques ainsi que d'autres organes politiques et judiciaires constituent des formes de capital social en encourageant et en coordonnant une action collective coopérative. En effet, l'approche fonctionnaliste aboutit à une liste de plus en plus longue d'éléments pouvant être considérés comme des formes de capital social.

Bien que les approches du capital social fondées sur les réseaux soient peut-être plus modestes et restrictives que les définitions fonctionnelles, ces caractéristiques peuvent en fait accroître grandement leur pouvoir explicatif potentiel, à long terme.

Cependant, cette liste qui n'en finit pas de s'allonger complique parfois l'isolement du capital social des autres formes de capital tout en regroupant de nombreux phénomènes distincts, dotés de dynamiques différentes, voire contradictoires. Par exemple, une économie forte et une abondance de ressources équitablement réparties pourraient être considérées comme une forme de capital social dans la mesure où elle favorise un comportement coopératif. Pareillement, la connaissance des dynamiques interpersonnelles et les compétences sociales acquises peuvent être propices à la coopération. Par contre, le fait de les désigner « capital social » risque d'obscurcir plutôt que d'éclairer leur compréhension.

Dans la mesure où l'approche fonctionnaliste regroupe de multiples phénomènes sous une seule étiquette, contribuant ainsi à obscurcir leurs dynamiques respectives, elle nuit à l'élaboration d'une base solide pour des recherches rigoureuses et, en bout de ligne, pour l'élaboration d'une politique fondée sur des données probantes.

En résumé, la vaste question de l'identification des sources de coopération sociale et d'action collective demeure un motif de préoccupations valide et vital pour la recherche. Des études sérieuses et circonspectes pourront utiliser une définition fonctionnaliste tout en évitant les écueils possibles de cette approche. Néanmoins, une définition fonctionnaliste risque trop souvent d'étayer des recherches confuses qui obscurcissent la compréhension plus qu'elles ne l'éclairent. De plus, les efforts de regroupement en une seule et unique théorie de tous les phénomènes générateurs d'actions collectives peuvent se révéler d'une complexité insurmontable et, à long terme, limiter l'utilité de cette notion pour la recherche et le développement de politiques. Une définition plus claire du capital social qui ne perd pas de vue la problématique fondamentale soulevée par les approches fonctionnalistes peut aider à éviter cette impasse.

Le capital social en tant que réseau

Contrairement aux conceptualisations fonctionnalistes, les approches du capital social fondées sur des réseaux peuvent proposer une définition beaucoup plus claire. À cette fin, de nombreux universitaires ont redécouvert les travaux de pionnier que Pierre Bourdieu a effectués sur les réseaux. Bourdieu a défini le capital social comme « l'ensemble des ressources

réelles et potentielles liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissance et de reconnaissance mutuelles — soit, en d'autres termes, l'appartenance à un groupe ». Selon Bourdieu, [Traduction] « le volume du capital social possédé par un agent donné [...] dépend de la taille des mailles du réseau qu'il peut efficacement mobiliser et du volume de capital (économique, culturel ou symbolique) que possède de plein droit chacun de ceux auxquels il est relié » (1986 : 249).

Bien qu'il existe des variations considérables entre les approches du capital social fondées sur des réseaux (voir Adler et Kwon, 2002 : 22-23), la plupart de ces approches partagent, avec celle de Bourdieu, le point de vue selon lequel elles doivent traiter à la fois de la structure du réseau et des ressources internes du réseau auxquelles ses membres peuvent puiser. Cela dit, divers auteurs associés à une approche fondée sur des réseaux proposent des définitions quelque peu différentes. Ainsi, certains se concentrent sur les réseaux proprement dits (p. ex., la définition présentée dans cet article), d'autres incluent les réseaux et les ressources que ceux-ci véhiculent (p. ex., Bourdieu) et d'autres encore proposent une définition qui met l'accent sur les ressources accessibles par l'intermédiaire des réseaux (p. ex., Lévesque et White, 2001). En règle générale, Adler et Kwon (2002) soutiennent que les approches fondées sur des réseaux se répartissent entre celles qui s'intéressent principalement aux effets engendrés par le schéma ou la structure des relations au sein d'un réseau et celles qui insistent pour que le contenu de ces relations, par exemple des normes données ou des niveaux de confiance, fasse également l'objet d'études.

Quoique les différents auteurs qui ont adopté une approche fondée sur des réseaux aient été la cible d'une grande diversité de critiques individuelles, de nombreux critiques craignent que les approches de ce type soient trop étroites et qu'elles laissent de côté un trop grand nombre de dimensions, telles que les organes institutionnels et judiciaires, qui peuvent être importantes pour la compréhension et l'explication de divers phénomènes sociaux, en particulier l'action collective coopérative. Compte tenu du fait que de nombreux tenants de l'approche fonctionnaliste ont démontré d'une manière probante que celle-ci favorise la compréhension de ces questions plus générales, l'incapacité de l'approche fondée sur les réseaux à explorer ces problèmes serait une grave lacune.

Cela dit, de telles préoccupations sont peut-être déplacées. Bien que les approches du capital social fondées sur les réseaux soient peut-être plus modestes et restrictives que les définitions fonctionnalistes, ces caractéristiques peuvent accroître grandement leur pouvoir explicatif potentiel, à long terme. Plutôt que d'ouvrir la voie à une liste de plus en plus longue de ressources sociales qui sont censées déclencher l'action collective, la définition du capital social en termes de réseaux sociaux permet de mieux cerner cette notion et de la distinguer des autres formes de capital et de ses effets supposés. Cette définition se prête en retour à des essais empiriques plus prudents des liens théorisés entre les déterminants du capital social, ses résultats et le capital social proprement dit. De plus, elle ne force pas à conclure à l'absence de capital social si ses effets théorisés sont imperceptibles (Lévesque et White, 1999 : 28).

Définir le capital social en termes de réseaux sociaux ne signifie pas que l'on ne puisse étudier son rôle possible dans la promotion de l'action collective, ni les mécanismes par lesquels il interagit avec les normes, la confiance, les institutions, l'environnement sociopolitique élargi et d'autres éléments analogues. En fait, en établissant une distinction prudente entre ces phénomènes plutôt que de les réunir en une seule et unique dynamique, il est possible d'étudier et de tester avec plus de circonspection les liens présumés entre les divers éléments. Le choix des éléments additionnels que l'on souhaite étudier différera selon le problème que l'on souhaite comprendre. Néanmoins, une approche conceptuelle commune du capital social par l'entremise de réseaux sociaux offre un moyen de garantir une mesure cohérente entre diverses applications en matière de recherche et de politiques.

Potentiellement, une approche fondée sur les réseaux se prête à une compréhension plus claire et à l'étude empirique du capital social en tant que forme de capital. Le capital humain s'est révélé un concept solide au cours des 40 dernières années parce que ses éléments fondamentaux ont été plus ou moins clairement définis comme étant les connaissances et les compétences. Les chercheurs ont ainsi pu structurer leurs efforts afin d'évaluer le potentiel productif de cette forme de capital et d'étudier la dynamique selon laquelle les personnes investissent dans le capital humain et accumulent celui-ci. Leurs travaux ont permis d'analyser le rôle potentiel des politiques publiques, à savoir encourager les formes les plus profitables de l'investissement dans le capital humain et maximiser les rendements de cet investissement, en particulier sur le marché du travail. Une définition plus étroite du capital social peut se révéler un angle d'approche tout aussi utile pour étudier l'importance des réseaux sociaux.

Conclusion

En reconnaissant les enjeux soulevés par une approche fonctionnaliste dans l'élaboration d'un cadre de référence élargi pour entreprendre l'analyse du capital social, tout en conservant une définition plus étroite, fondée sur les réseaux, de la notion fondamentale de capital social, il est possible de tirer

parti des deux approches. Autrement dit, l'étude du capital social devrait être multidimensionnelle et tributaire des besoins de l'application en question, soit l'analyse des investissements individuels dans l'établissement et le maintien de réseaux sociaux, les normes et les valeurs qui y sont associées, les dimensions institutionnelles et les avantages dont bénéficient les personnes et la société. Les études faisant appel à un cadre de référence de ce type peuvent être assez différentes les unes des autres, mais elles nécessiteront toujours un noyau commun, mesurable, pour aboutir à l'élaboration d'un ensemble de connaissances empiriques qui étaieront l'analyse des politiques dans des domaines difficilement prévisibles.

Cette analyse multidimensionnelle peut être entreprise d'une manière cohérente pour un large éventail d'applications en matière de politiques et de recherche à la condition que – dans toutes ces applications – nous conservions une définition de base stricte du capital social qui repose sur des réseaux. Une définition étroite du concept de base est au moins potentiellement mesurable d'une manière cohérente et est parallèle aux définitions étroites utilisées dans les études du capital matériel ou financier ainsi que du capital humain, d'où un recoupement plus facile entre les analyses empiriques sociales et économiques.

Il serait bon, par conséquent, de définir le capital social en termes de réseaux de relations sociales donnant accès aux ressources et au soutien requis, tout en élaborant un cadre de référence du capital social à l'appui de la recherche et de l'analyse des politiques qui serve de concept de base aux réseaux, mais qui soit multidimensionnel. Selon l'application particulière en matière de recherche et de politiques, les études sur le capital social devraient englober, par exemple, les investissements des personnes et des collectivités dans la création et le maintien de réseaux sociaux, les diverses caractéristiques des réseaux et des transactions, les normes et les cadres institutionnels dans lesquels les réseaux s'insèrent, les ressources potentiellement accessibles par l'affiliation aux réseaux et les rendements de ces investissements sous forme de résultats économiques, sociaux et sanitaires pour les personnes, les collectivités et les sociétés. Ainsi, les forces des approches du capital social fondées sur les réseaux et des approches fonctionnalistes peuvent être mises à profit pour bâtir les fondements de la recherche et du développement de politiques.

Note

1 L'auteur tient à remercier Peter Hicks pour les observations qu'il a faites sur une version antérieure de cet article.

Renvois

Adler, Paul S. et Seok-Woo Kwon. 2002. « Social Capital: Prospects for a New Concept ». *Academy of Management Review* 27(1) : 17-40.

Bourdieu, Pierre. 1986. « The Forms of Capital ». Pages 241-258 dans *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J.G. Richards (dir.). New York : Greenwood Press.

Coleman, James. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology* 94 : S95-S120.

———. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

Healy, Tom et Sylvain Côté. 2001. « Du bien-être des nations – le rôle du capital humain et social ». Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.

Lévesque, Maurice et Deena White. 1999. « Le concept de capital social et ses usages ». *Lien social et Politiques – RIAC* 41 : 23-33.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge : Cambridge University Press.

Portes, Alejandro. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». *Annual Review of Sociology* 24 : 1-24.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

———. 1995. « Bowling Alone: America's Declining Social Capital ». *Journal of Democracy* 6 : 65-78.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.

———. 2001. « Mesures et conséquences du capital social ». *Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, nº 2 : 41-52.

Schultz, Theodore W. 1961. « Investment in Human Capital ». *The American Economic Review* 51(1) : 1-17.

Stolle, Dietlind. 2003. « The Sources of Social Capital ». Pages 19-42 dans *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Marc Hooghe et Dietlind Stolle (dir.). New York : Palgrave Macmillan.

Woolcock, Michael et Deepa Narayan. 2000. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy ». *The World Bank Research Observer* 15, nº 2 (août) : 225-249.

Le capital social, les réseaux sociaux et l'accès à l'emploi

une enquête sur la participation au marché du travail en Nouvelle-Zélande

Peter King et Charles Waldegrave[1]
The Family Centre
Wellington (Nouvelle-Zélande)

Cet article traite de la théorie du capital social, des méthodes relatives aux histoires de vie et de l'analyse des réseaux sociaux appliquées à une étude sur les obstacles à l'emploi auxquels font face les célibataires, tant les hommes que les femmes, en Nouvelle-Zélande. Les précédents travaux sur le capital social en Nouvelle-Zélande (Robinson, 1997, 1999, 2002) ont reconnu l'importance des réseaux sociaux dans la formation et la mobilisation du capital social, mais en étant axés sur le développement communautaire, ils ont eu pour effet de privilégier la dimension collective du capital social par rapport à la dimension individuelle. Cette recherche, par contre, se concentre sur la dimension individuelle du capital social sous la forme de ressources d'action individuelle emmagasinées dans les liens sociaux.

L'analyse culturelle est une composante clé de cette recherche car elle incorpore les cadres conceptuel et normatif dans lesquels les membres d'une société, d'une collectivité ou d'un groupe social particulier socialisent, vivent, nouent des relations, pensent, communiquent et attribuent une signification à des objets, à des événements et à leur existence même (Durie, 1998, 2001; Tamasese et Waldegrave, 1997; Tamasese et al., 2000a, b). Quant aux Maoris et aux Néo-Zélandais du Pacifique, ces cadres culturels ont subi de fortes pressions et d'importantes modifications découlant des pratiques coloniales. La culture a des implications concrètes dans toute étude où interviennent les réseaux sociaux auxquels les gens appartiennent, car les caractéristiques, les contenus et les structures de ces derniers sont grandement influencés par les antécédents culturels de ces gens; autrement dit, les réseaux que les gens constituent et vers lesquels ils sont attirés sont très influencés par les antécédents culturels de leurs membres.

Afin de prendre en compte ce problème, l'étude a été conçue de façon à ce que les Maoris, les Néo-Zélandais du Pacifique et les Paheka (Européens néo-zélandais) soient représentés également afin de permettre la vérification de la proposition voulant que les structures des réseaux sociaux personnels et les formes de capital social associées à chaque groupe culturel soient différentes et que ces différences culturelles soient à leur tour associées à différents types de relations avec le marché du travail.

Le lien apparent entre les perspectives d'une personne sur le marché du travail et le marché matrimonial est intéressant et révèle peut-être l'existence d'un segment de la société néo-zélandaise dont les membres sont doublement défavorisés par les difficultés qu'ils ont à forger et à entretenir des liens sociaux, notamment des liens qui leur apportent l'appui social nécessaire pour réussir au lieu de simplement se débrouiller. En étudiant ce double désavantage à l'intérieur du même cadre de recherche, les chercheurs visent à préciser la capacité sous-jacente aux processus sociaux de former et d'entretenir un lien solide avec le marché du travail. Ils visent également à contribuer à l'élaboration de mesures actives du marché de l'emploi basées sur des données probantes qui saura répondre aux besoins de ceux qui sont défavorisés sur le marché du travail.

Bourdieu, Coleman et Putnam

Ces 10 dernières années, le concept de capital social a largement été adopté par les spécialistes des sciences sociales, les commentateurs sociaux, les élus et les intervenants du développement social et économique en général. Ce concept a tellement été utilisé dans de multiples contextes qu'il est préférable, lorsqu'on l'applique à une étude empirique, d'être précis quant à la

Peter King est chercheur principal à l'Unité de recherche en politique sociale du Family Centre de Wellington (Nouvelle-Zélande).

Charles Waldegrave dirige l'Unité de recherche en politique sociale du Family Centre et occupe le poste de directeur adjoint du projet de mesure de la pauvreté en Nouvelle-Zélande.

définition donnée au terme capital social et à la pertinence du concept pour la recherche. Nous utilisons ce concept parce que notre étude traite des ressources sociales, et ensuite parce qu'il constitue un équivalent contextuel au capital humain: le concept de capital humain référant à ce qu'un individu peut savoir et le concept de capital social référant à qui un individu peut connaître. Dans l'économie industrielle d'aujourd'hui, le travail salarié est la principale source de revenu de la majorité des gens; la disponibilité des emplois et la capacité des gens à les conserver est manifestement un enjeu de justice sociale. En effet, l'accès aux ressources socio-économiques et la distribution équitable de celles-ci sont au centre des préoccupations de justice sociale.

Les trois théoriciens les plus fréquemment cités pour leur contribution à l'élaboration et à l'application du concept de capital social sont Bourdieu (1986), Coleman (1990) et Putnam (1993). Les partisans et les vulgarisateurs du concept de capital social ont plutôt été influencés par les travaux de Coleman et Putnam et n'ont accordé que peu d'attention au travail de Bourdieu dans le domaine (Fine, 2001). Même si ces trois théoriciens assimilent le capital social à la structure sociale, ils le font différemment, ce qui reflète les fondements de leur approche respective et la réalité sociale qu'ils cherchent à comprendre.

Les différences entre les bases théoriques de Bourdieu, de Coleman et de Putnam se résument comme suit. Selon Bourdieu, le capital social est une ressource employée par les gens pour appuyer leurs stratégies pour maintenir ou améliorer leur position dans la hiérarchie sociale. Il emploie le concept dans le cadre d'une approche axée sur la praxis, dans laquelle on considère que les pratiques sociales sont crées par un processus impliquant l'interaction entre structure et l'individu. Le concept de capital est au centre des travaux de Bourdieu à qui l'on attribue, outre l'utilisation de l'idée de capital social, le concept de capital culturel qui est couramment utilisé en théorie de l'éducation. L'idée de capital fait partie intégrante de son concept théorique général de champ social.

Coleman applique le concept au domaine de l'éducation et au rôle du capital social dans l'accroissement du capital humain. Son approche est fondée sur la théorie du choix rationnel et provient de ses travaux antérieurs sur la théorie des échanges sociaux. Putnam applique le concept à la compréhension et au soutien des institutions démocratiques aux niveaux régional et national. Son utilisation du concept de capital social est influencée par Coleman et, malgré les différences entre ses champs d'intérêt et ceux de Coleman, ils considèrent tous deux que le capital social est un bien public, une ressource collective que l'on tend à sous-estimer et dont il y a pénurie.

L'étude

La recherche se concentre sur les célibataires car on a constaté qu'ils éprouvent davantage de difficulté à trouver et à garder un emploi que les individus vivant en couple (Callister, 1998, 2000). L'étude définit et examine les structures et la composition des réseaux sociaux de 48 hommes et femmes célibataires et distingue les formes de capital social issues de par leurs réseaux sociaux. Les participants de la recherche sont issus, en proportions égales, de trois groupes culturels néo-zélandais distincts : le groupe Maori (les Autochtones de Nouvelle-Zélande), le groupe Pacifique (Néo-Zélandais originaires des îles du Pacifique Sud proches de la Nouvelle-Zélande) et le groupe Pakeha (terme couramment utilisé pour désigner les Néo-Zélandais d'origine européenne). Les groupes Maori et Pacifique ont été et continuent d'être l'objet de pratiques coloniales en Nouvelle-Zélande et dans le Pacifique Sud. Cette étude porte une attention particulière aux différences culturelles dans la composition et la structure des réseaux, aux formes de capital social, ainsi qu'aux effets de la relation colonisateur-colonisé sur ces éléments.

Cette étude traite aussi de la capacité des participants d'utiliser ce capital social pour obtenir le soutien et les outils nécessaires pour, respectivement, se débrouiller et réussir dans l'obtention et la conservation d'un emploi rémunéré. Elle traite également de la proposition selon laquelle les difficultés d'emploi des hommes et femmes célibataires, principalement dans la trentaine et la quarantaine, sont aggravées par l'isolement social associé à leur célibat.

Bien que ce projet de recherche conduise à des résultats intéressants, il demeure une étude pilote, compte tenu de l'échantillon relativement restreint et du fait qu'il s'agit de la première recherche du genre à être effectuée en Nouvelle-Zélande. En tant qu'étude pilote, le projet sert de base de perfectionnement et de conception d'outils et méthodes de recherche qui pourront s'appliquer à des études de plus grande envergure au cours des prochaines étapes de ce programme de recherche.

Puisque l'on voit le capital social comme un bien public, on insiste sur ses aspects positifs ou fonctionnels tout en passant sous silence ses inconvénients. Dans cette recherche, les inconvénients potentiels du capital social sont associés à la capacité paradoxale des liens forts et des critères d'appartenance au réseau, qui sont à la fois des sources de capital social pour les membres et des motifs d'exclusion pour ceux qui ne répondent pas aux critères d'appartenance au réseau. L'exclusion des « non-initiés » des groupes ou des réseaux par les « initiés », en raison d'une différence sociale particulière ou de plusieurs différences, illustre la logique du capital social dans les réseaux de relations sociales. Cette exclusion montre également que le capital social peut exister sous différentes formes et dans différents réseaux et qu'une forme de capital ayant cours dans un réseau n'a pas nécessairement de valeur au sein d'un autre.

Peu importe le motif de l'exclusion, la conséquence est un manque d'accès à des ressources potentiellement utiles. L'intérêt de la conceptualisation du capital social de Bourdieu dans le cadre de la présente étude réside dans l'attention particulière portée à la dimension individuelle du capital social, ainsi qu'à l'équation qu'il fait entre le capital social et les qualifications requises pour devenir membre d'un groupe, d'un réseau social particulier, ou pour reprendre la théorie de Bourdieu, d'un champs social. De plus, sa théorie des champs sociaux apporte un vocabulaire qui se prête à l'analyse des relations de pouvoir entre les champs ou les réseaux. Cette étude combine le concept du capital social de Bourdieu avec les techniques d'analyse des réseaux sociaux afin d'étudier d'une part, les relations entre la structure du réseau social et le capital social connexe y étant associé et, d'autre part, l'insertion dans le marché du travail.

Analyse du réseau social

L'analyse du réseau social est une approche d'étude de la réalité sociale axée sur les relations entre les entités sociales plutôt que sur leurs attributs, ces études sont utiles aux enquêtes sociales ordinaires (Wasserman et Faust, 1999). Selon cette approche, la réalité sociale est conceptualisée sous l'angle des réseaux de relations sociales occupant un espace social élargi.

Un autre aspect de l'analyse d'ensemble consistera à prendre en compte les réseaux principaux et secondaires qui sont désignés en tant que domaines sociaux, comme dans la théorie de Bourdieu, et à tenter de les localiser en relation avec l'espace social élargi et les divers domaines sociaux qui concernent le marché du travail.

L'analyse des réseaux sociaux reprend l'approche des relations sociales centrales au cadre de Bourdieu, ainsi que sa conceptualisation spatiale de la réalité sociale. Les analyses des réseaux sociaux font intervenir des méthodes analytiques fondées sur la théorie des graphiques mathématiques afin d'étudier les structures et les caractéristiques des réseaux sociaux individuels, ainsi que leurs relations avec les autres réseaux. Bourdieu a conçu des moyens d'utiliser l'analyse de la correspondance afin de délimiter l'espace social, alors que d'autres ont appliqué des méthodes théoriques graphiques pour identifier et étudier empiriquement des formes de capital social associées à des domaines sociaux particuliers (Anheier et al., 1995; King, 1996, 2002).

Dans l'étude du capital social utilisant la méthode d'analyse des réseaux sociaux, le capital social a été associé à l'accessibilité de l'information et à la communication, influencée par des conditions appelées « fermeture » et « interaction », décrites ci-dessous. Il est admis que la communication prend du temps, mais qu'elle se fait plus vite à l'intérieur de relations déjà établies et que l'information circule à l'intérieur d'un même réseau avant de passer d'un réseau à l'autre (Burt, 2000).

Fermeture

Un réseau fermé est un réseau dont les membres sont étroitement liés les uns aux autres et qui ont peu ou pas de contacts à l'extérieur du groupe. Au sein d'un réseau fermé, la mise en commun de l'information est favorisée par les liens étroits entre les membres du réseau et le contrôle social au sein de ces réseaux fermés diminuent les risques associés au fait de faire confiance aux membres du réseau. En facilitant la transmission de l'information à l'intérieur du réseau, la fermeture de ce dernier est une source de capital social pour ses membres.

Interaction

La notion d'interaction renvoie au comblement des fossés structurels entre réseaux distincts. Une personne capable de combler un fossé entre son réseau (réseau A) et un autre réseau (réseau B) est capable de faciliter et de contrôler la circulation de l'information entre les réseaux. Cette interaction ne constitue pas un avantage si le réseau A et le réseau B sont identiques, ou très semblables, au plan des types d'information qui circulent en leur sein. Cependant, si les deux réseaux contiennent des types d'information différents, le fait de combler le fossé qui les sépare crée une source de capital social pour la personne en mesure d'interagir entre les deux réseaux et peut-être pour les autres

membres des réseaux qui peuvent désormais accéder à de nouvelles sources d'information.

Ces deux exemples montrent que le capital social peut exister sous différentes formes et être propre à des contextes sociaux particuliers. Le capital social associé à la fermeture du réseau ne procure pas d'avantages (ou, si vous préférez, n'a pas cours) à l'extérieur du réseau en question. Il peut avoir cours au sein d'autres réseaux semblables, mais non dans des réseaux au sein desquels circulent des genres différents d'information.

Bien que les techniques de l'analyse des réseaux sociaux permettent de relever, de mesurer et d'analyser les relations intra-réseaux et inter-réseaux, elles ne fournissent pas de base théorique pour juger de l'importance de ces relations dans un contexte structurel et dans l'ensemble élargi des relations sociales. C'est là que se trouve l'intérêt du cadre de Bourdieu, il a intégré ces aspects à l'analyse du capital social.

Application pour la recherche

L'application de l'analyse du réseau social à la présente recherche est fondée sur l'hypothèse voulant qu'une société ou une collectivité complexe est formée d'un certain nombre de domaines ou de réseaux sociaux, certains fermés, certains ouverts, d'autres reliés les uns aux autres ou relativement isolés. On suppose également que des personnes occupant des positions différentes dans la hiérarchie socio-économique auront fortement tendance à avoir des rapports avec des réseaux sociaux qui leur correspondent. Par exemple, si l'on reprend la métaphore de la circulation de l'information et de la communication exposée ci-dessus, les personnes qui, dans la hiérarchie socio-économique, ont de hauts niveaux d'instruction et des postes de professionnels appartiendront vraisemblablement à des réseaux sociaux qui diffèrent de ceux dont les positions sont caractérisées par une faible instruction, le chômage ou des emplois non spécialisés, mal payés.

Tous ces réseaux sont des sources potentielles de capital social pour leurs membres. Cependant, le capital social associé à des réseaux de personnes peu instruites et sous-employées n'a de toute évidence pas cours dans les réseaux de personnes instruites et occupant des emplois de professionnels, et vice-versa. Toutes choses étant par ailleurs égales, cela n'est pas nécessairement un problème. Or les choses ne sont pas égales et quand il s'agit de la réussite d'une personne dans les études et le travail, il est utile que les valeurs, les normes et les flux d'information pertinents pour la réussite dans ces secteurs soient similaires à ceux qui circulent dans le ou les réseaux de la personne.

La recherche en politique sociale se préoccupe à juste titre de l'atteinte de résultats pratiques, mais il ne faut pas que l'accent mis sur les aspects pratiques nous détourne de la responsabilité connexe de bien soupeser les théories sous-jacentes à notre travail.

Par conséquent, l'application de la méthodologie du réseau social à la présente recherche se fait en identifiant la composition des réseaux sociaux des célibataires ayant différents niveaux de réussite sur le marché de l'emploi. Nous pourrons par la suite identifier à quel point ces différences de réussite sont influencées par les caractéristiques de leurs réseaux sociaux et à quel point ces réseaux sont caractérisés par la fermeture ou l'interaction, ou les deux.

L'échantillon

Les données ont été recueillies au cours d'entrevues avec 48 célibataires âgés de 30 à 45 ans. L'échantillon comptait autant d'hommes que de femmes et était réparti également entre Maoris, Néo-Zélandais du Pacifique et Pakeha (Néo-Zélandais d'origine européenne). Il comprenait des personnes occupant un emploi rémunéré et des personnes sans emploi. Dans la mesure permise par la taille restreinte de l'échantillon, on a tenté d'inclure des personnes ayant des antécédents professionnels différents.

Les entrevues ont été divisées en plusieurs parties et couvraient les histoires de vie et les réseaux sociaux. La partie de l'entrevue portant sur les histoires de vie était semi-dirigée et permettait d'explorer l'histoire d'une personne dans les secteurs suivants : la famille; la santé; les amitiés; les partenariats; la scolarité; la formation; l'emploi; l'accès aux ressources sociales, communautaires, sanitaires et culturelles; les événements marquants d'une vie comme le départ de la maison, le retour à la maison, les mariages, les séparations, les divorces, les naissances, le veuvage, les remises de diplômes; d'autres points des parcours de vie tournants mentionnés par la personne, comme le décès ou la maladie d'un être cher.

La partie de l'entrevue portant sur les réseaux sociaux visait quatre objectifs :

- dresser une liste de connaissances à l'aide d'un générateur de noms;
- mesurer la force des liens avec chaque connaissance en questionnant sur la fréquence et l'intensité des contacts;
- déterminer le statut de chaque connaissances en matière d'emploi, de position sociale, d'éducation, etc.;

- déterminer s'il existe des liens entre les connaissances afin de déceler les réseaux secondaires avec lesquels les participants pourraient avoir des liens « faibles ».

Une fois cernés les types de fermetures associées aux réseaux principaux des participants et mesurée l'étendue des liens « faibles » des réseaux principaux avec d'autres réseaux secondaires, il devient possible de lier ces constatations aux résultats de l'analyse des données sur l'histoire de vie et d'examiner tout lien entre le parcours de vie, le contexte culturel, la structure du réseau et les formes de capital social contenues dans ce dernier. Le produit de ces analyses est ensuite mis en parallèle avec les expériences des participants au marché du travail.

Un autre aspect de l'analyse consiste à étudier les réseaux principaux et secondaires en tant que champs sociaux, comme dans la théorie de Bourdieu, et à tenter de les mettre en relations avec l'espace social élargi et les divers champs sociaux qui concernent le marché du travail. Dans ces champs, nous retrouverions les liens avec les regroupements professionnels de même que les champs émergeant de l'analyse culturelle qui pourraient commencer par exemple des entités relationnelles comme les Iwi (entités tribales maories), les whanau (familles élargies maories) et les aiga (familles élargies samoanes).

Incidences sur les politiques

En Nouvelle-Zélande, on reconnait de plus en plus que, dans les domaines de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la prestation des politiques, le même chapeau ne fait pas à tout le monde. On sait que d'une population à l'autre (qu'elle soit définie par le sexe, l'âge, l'ethnicité ou quelque autre critère), les besoins en matière de santé, d'emploi et d'éducation, par exemple, ne sont pas exactement les mêmes, et que les interventions en matière de politiques visant à répondre à ces besoins sont plus efficaces si elles prennent en compte les valeurs et les aspirations de la population cible[2]. Ceci dit, nous affirmons que toute politique doit être fondée sur une connaissance précise de la façon dont les caractéristiques culturelles (dans leur sens le plus large) d'une population particulière influencent les relations qu'entretiennent ses membres avec d'autres domaines ou secteurs de la société élargie.

La recherche en politique sociale se préoccupe à juste titre de l'atteinte de résultats pratiques, mais il ne faut pas que l'accent mis sur les aspects pratiques nous détourne de la responsabilité connexe de bien soupeser les théories sous-jacentes à notre travail. Pour cette recherche, nous tentons d'appliquer ce principe à une étude visant à comprendre la situation d'un segment très défavorisé de trois populations de la société néo-zélandaise, soit les hommes et les femmes célibataires maoris, néo-zélandais du Pacifique et pakeha, en cherchant à savoir à quel point les structures de leurs réseaux sociaux et leurs capacités à mobiliser le capital social ont un effet sur leur capacité à obtenir un emploi rémunéré et à le garder.

Notes

1 Cet article est une version abrégée d'un document présenté lors d'une conférence sur l'évaluation et la recherche en politique sociale tenue à Wellington (Nouvelle-Zélande). On peut consulter la version originale en anglais de ce document à l'adresse suivante : http://www.msd.govt.nz/documents/work-areas/strategic-social-policy/conference/2.11-paper.doc.

2 Par exemple, la nécessité pour les Maoris et les peuples du Pacifique de contribuer à l'élaboration d'initiatives de politique sociale qui leur conviendront est reconnue dans le rapport annuel sur le bien-être collectif des Néo-Zélandais produit par le ministère néo-zélandais du développement social (Ministry of Social Development, 2003).

Renvois

Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 23 septembre 2003.

Anheier, H.K., J. Gerhards et F.P. Romo. 1995. « Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography ». *American Journal of Sociology*, 100, nº 4.

Bourdieu, Pierre. 1986. « The Forms of Capital ». Dans *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, sous la direction de John Richardson. New York : Greenwood Press.

Burt, Ronald S. 2000. « The Network Structure of Social Capital ». Pages 345-423 dans *Research in Organizational Behaviour*, sous la direction de Robert I. Sutton et Barry, M. Staw. Greenwich, CT : JAI Press.

Callister, P. 1998. « 'Work-Rich' and 'Work-Poor' Individuals and Families: Changes in the Distribution of Paid Work from 1986 to 1996 ». *Social Policy Journal of New Zealand*, 10 : 101-121.

———. 2000. « Living and Working in New Zealand: Links Between Labour Market Change and Household Structure ». Wellington : Institute of Policy Studies.

Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press.

Durie, M. 1998. *Whaiora: Maori Health Development*. Auckland : Oxford University Press.

———. 2001. *Mauriora: The Dynamics of Maori Health*. Auckland : Oxford University Press.

Fine, B. 2001. *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Century*. Londres : Routledge.

King, P.S. 1996. « Land and Lineage: The Articulation of Social and Physical Space in an Atoll Village ». Thèse doctorale non publiée. Palmerston North : Massey University.

———. 2002. « The Ecological Significance of Bourdieu's 'Field' and 'Habitus' ». Document présenté au XV World Congress of Sociology, Brisbane, Australie, 7 au 13 juillet 2002.

King, P. et C. Waldegrave C. 2003a. « Social Capital, Social Networks, and Access to Employment ». Dans *Proceedings of Combining Policy, Research and Practice: The Social Policy Research and Evaluation Conference 2003*, Wellington, 29-30 avril 2003.

———. 2003b. « Social Capital, Social Networks, and Access to Employment ». *New Zealand Population Review*. 29, nº 1.

New Zealand, Ministry of Social Development. 2003. *The Social Report 2003*. Wellington : Ministry of Social Development, <http://socialreport.msd.govt.nz/2003/index.shtml>.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press.

Robinson, David. 1997. *Social Capital and Policy Development*. Wellington, N.-Z. : Institute of Policy Studies.

———. 1999. *Social Capital in Action*. Wellington : Institute of Policy Studies.

———. 2002. *Building Social Capital*. Wellington : Institute of Policy Studies.

Tamasese K., C. Peteru et C. Waldegrave. 1997. *Ole Taeao Afua. The New Morning: A Qualitative Investigation into Samoan Perspectives on Mental Health and Culturally Appropriate Services*. Wellington : The Family Centre, Lower Hutt.

Tamasese k., C. Waldegrave et P. King. 2000a. *A Review of Lottery Responsiveness to Pacific Community Groups: A Pacific Cultural Audit of the Lottery Grants Board*. February. The Ministry of Internal Affairs.

Tamasese K, P. King et C. Waldegrave. 2000b. « Use of Section 16 by Pacific Peoples: Case Studies Seven to Nine ». *Speaking about Cultural Background at Sentencing: Section 16 of the Criminal Justice Act*. Wellington : Ministry of Justice.

Wasserman, S. et K. Faust. 1999. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge : Cambridge University Press.

Des gens d'ici:
Les Autochtones en milieu urbain

Vu le nombre croissant d'Autochtones qui habitent, étudient et travaillent en milieu urbain, on relève un besoin particulier de recherche multidisciplinaire portant sur les nombreux enjeux auxquels ils sont confrontés. Pertinents, les articles réunis ici viennent également à point et ce, pas uniquement pour les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques concernés, mais pour tous les Autochtones pour lesquels l'expérience urbaine fait partie intégrante de la vie ou de celle de parents et d'amis.

Pour plus d'information sur ce livre, communiquer avec Daniel Jetté au 613.947-3925 ou à d.jette@prs-srp.gc.ca

Le capital social, la formation de réseaux et le projet d'innovation en emploi communautaire

David Gyarmati et Darrell Kyte
Société de recherche sociale appliquée

Le Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC), un projet de recherche à grande échelle mené par la Société de Recherche Sociale Appliquée (SRSA), fait état du besoin d'une définition claire et mesurable du capital social. Cet article présente le projet en question et son approche unique pour mesurer la formation du capital social par l'entremise des réseaux sociaux. Cette approche a été exposée dans un document récent de la SRSA produit par Kate Johnson (2003). L'article commence par un bref aperçu du PIEC, puis présente une analyse des différentes définitions du capital social, qui sont mises en application dans le cadre d'un modèle de création de réseaux sociaux utilisé dans le PIEC. Les auteurs abordent ensuite ce modèle plus en détail et examinent les aspects quantifiables de la formation de réseaux sociaux et les instruments utilisés dans le projet pour obtenir ces données. Le document se termine par une étude plus précise des mécanismes par lesquels le PIEC pourrait influencer ces différents aspects des réseaux sociaux.

Les auteurs travaillent au sein de la Société de recherche sociale appliquée.

David Gyarmati est associé de recherche au bureau d'Ottawa et Darrell Kyte est chercheur au bureau de Sydney.

Le PIEC : une solution de rechange innovatrice pour les chômeurs

Le Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC) est un projet de recherche et un projet pilote à long terme créé pour tester une nouvelle forme d'aide au revenu pour les chômeurs, qui vise à favoriser l'emploi en appuyant le développement des collectivités locales. Le PIEC est parrainé par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et par le ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse (DCS). Lancé en 1999, le projet durera jusqu'en 2008. Il est géré par la SRSA, un organisme de recherche sans but lucratif.

Le projet est né du sentiment que les nouvelles initiatives gouvernementales qui tendent à améliorer le bien-être économique des membres de collectivités défavorisées doivent absolument appuyer les efforts locaux pour créer une économie durable. La municipalité régionale du Cap-Breton (MRCB), la principale région industrielle du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse, a été choisie comme région d'essai. Elle a souffert d'une érosion constante et prolongée de sa base industrielle, qui était fondée sur les secteurs de l'acier et du charbon. Dans le passé, les efforts voués à la diversification de l'économie par des approches de développement traditionnelles ont connu un succès limité, et le taux de chômage dans la région est resté relativement élevé par rapport aux moyennes provinciales et nationales. Pourtant, historiquement, cette région a connu une très forte participation de membres de la collectivité au développement local. La tradition de l'activisme local, l'expertise et l'infrastructure organisationnelle disponibles, ainsi que le besoin pressant de remédier au fort taux de chômage chronique, font du Cap-Breton une région d'essai idéale pour le PIEC.

PIEC, employabilité et capacité des collectivités

Les personnes admissibles de la MRCB ont eu la possibilité d'échanger leurs prestations d'assurance-emploi (AE) ou d'aide au revenu (AR) contre un « salaire communautaire » qu'elles gagnaient en participant à des projets créés et dirigés à l'échelle locale. Les volontaires admissibles ont la possibilité de participer aux projets communautaires pendant une durée maximum de trois ans, ce qui leur fournit un revenu stable pendant cette période et leur donne l'occasion d'acquérir de l'expérience dans une série de domaines, ainsi que de nouvelles compétences et d'élargir leur réseau de contacts. En somme, en plus de répondre au problème immédiat du chômage, le PIEC tend à influencer également à long terme l'employabilité des participants en enrichissant leur capital social et humain.

Le rôle central que jouent les collectivités locales dans la mise en évidence et la définition des besoins prioritaires locaux, puis dans la création, l'approbation et la mise en application de projets qui répondent à ces besoins, est un élément fondamental du PIEC. Un des objectifs de cette initiative est de contribuer à renforcer la capacité des collectivités grâce à des activités de mobilisation et d'organisation des ressources locales, entreprises par les résidants, pour créer des emplois axés sur des projets. C'est donc le processus et le résultat de ces efforts qui permettront peut-être de renforcer et de maintenir un des éléments centraux de l'édification des capacités : le capital social des collectivités locales.

Les définitions du capital social dans le contexte du PIEC

Jane Jacobs (1961) a été la première à fournir des preuves de l'importance du capital social dans une société saine et opérationnelle. Elle pensait que les réseaux de quartiers étaient essentiels pour créer des villes saines et habitables. Bourdieu (1986 : 243, 248) avance que le capital social représente la valeur des obligations sociales ou du contact créé par un réseau.

Les réseaux qui lient des personnes transparaissent dans de nombreuses définitions du capital social. Côté (2001 : 26) pense que « À l'encontre du capital humain, qui réside dans les personnes, le capital social réside dans les relations ». Selon Putnam (2000 : 19), *[Traduction]* « le capital social renvoie aux liens entres les personnes – les réseaux sociaux, les normes, la réciprocité, la fiabilité qui découlent d'elles ». De la même façon, Stone (2001 : 4) perçoit le capital social comme *[Traduction]* « des réseaux de relations sociales caractérisées par des normes de confiance et de réciprocité ». C'est cette explication, mettant l'accent sur le rôle des réseaux et des liens sociaux, qui est la plus pertinente dans le contexte du PIEC.

Cependant, Woolcock (2001) croit qu'il est également utile d'établir la distinction entre le capital social et ses résultats et fait valoir que les définitions du capital social ont tendance à inclure à la fois les réseaux et les valeurs, comme la confiance et la réciprocité. Woolcock privilégie une définition axée sur ce qu'est le capital social plutôt que sur ses conséquences. Selon son raisonnement, la confiance est une conséquence du capital social plutôt qu'un élément de sa définition.

Malgré les différentes définitions découlant des études à ce sujet, Stone (2001 : 4) a mis en évidence une caractéristique commune à celles-ci et signale que trois des chercheurs notoires dans ce domaine, soit Bourdieu (1993), Putnam (1993) et Coleman (1988) *[Traduction]* « comprennent le capital social comme une ressource favorisant les actions collectives en matière de bien-être économique, de démocratie à l'échelle nationale et d'acquisition de capital humain sous forme d'éducation ». Selon de cet énoncé, il y a une composante relationnelle dans la définition. Les auteurs perçoivent le capital social comme des réseaux qui mènent à des résultats variés. Il est essentiel de voir le capital social comme une ressource – par le biais des réseaux – favorable à des actions collectives plutôt que de percevoir les résultats de ces actions comme la preuve de l'existence du capital social.

Un modèle de formation de capital social

Le fait d'adopter une définition du capital social fondée sur une explication à micro-échelle qui souligne le rôle des réseaux et des liens sociaux permet de mesurer le capital social indépendamment de ses résultats.

Cependant, malgré cette définition, on n'en a pas encore établi de modèles jusqu'à présent. Pour déterminer si le PIEC a des effets sur les réseaux sociaux, il faut définir clairement les aspects mesurables de la formation de ces réseaux. Il faut donc un modèle de formation des réseaux sociaux qui permettent de développer le capital social.

Dans sa recherche, Johnson (2003) étudie un modèle de formation de capital social qui se fonde sur les incitatifs individuels à la formation ou à la rupture de liens sociaux. Ce modèle est axé sur le postulat selon lequel les relations peuvent être soit profitables, soit coûteuses, et que les personnes forment et interrompent leurs relations de façon rationnelle, selon leur coût ou le profit qu'elles engendrent. Être lié socialement apporte de grands avantages. Pourtant, il en coûte quelque chose d'entretenir des relations. Par conséquent, les gens limitent le nombre de leurs relations actives. À mesure que se forment et se maintiennent les liens qui constituent les réseaux, les gens commencent à accumuler du capital social. Comme tout autre capital, le capital social permet de s'enrichir et se déprécie avec le temps.

Selon le modèle de Johnson, l'utilité de chaque relation dépend des bénéfices nets que l'on en tire pendant une période donnée. Le bénéfice net que l'on accumule en conservant une relation est fonction de plusieurs facteurs, qui sont décrits plus en détail dans le travail de Johnson (2003). Pour résumer, les bénéfices nets des liens individuels dans un réseau social se définissent par la valeur des liens actifs, résultant non pas uniquement de l'interaction actuelle avec une personne, mais aussi du capital social et du coût du maintien de cette relation, qui sont inhérents à tout l'historique des relations.

Ce modèle permet implicitement aux liaisons actives d'accumuler du capital social avec le temps, tout en intégrant le concept de la dépréciation. De plus, la capacité d'accumuler du capital social des liens individuels peut varier selon la capacité d'interaction des personnes. Il n'est pas surprenant que la taille d'un réseau influence également le bénéfice net tiré des relations. Cependant, l'excès nuit en tout, dans la mesure où entretenir des liens avec trop de gens peut créer une congestion; le bénéfice net est alors moins important que prévu. Enfin, le modèle comprend un coût d'entretien des relations. Il est conçu pour tenir compte de différents coûts, ce qui permet à chaque personne d'être exposée à des relations potentielles variées qui sont soit peu coûteuses, soit très onéreuses.

Johnson examine également les implications de ce genre de modèle sur la formation des réseaux sociaux. Le point essentiel est qu'il y a des implications sur la façon dont la taille, l'homogénéité et la densité des réseaux sociaux évoluent et sont influencés par les facteurs décrits dans ce modèle. Ces trois éléments sont des aspects des réseaux sociaux faciles à définir et peuvent être mesurés indépendamment des effets des réseaux sur les expériences professionnelles ou la qualité de vie, par exemple.

Mesurer le capital social dans le cadre du PIEC

Le modèle de recherche du PIEC comprend une étude expérimentale d'incidence sur les participants, fondée sur un schéma d'affectation aléatoire. Les participants sont affectés soit à une équipe-programme, soit à un groupe de contrôle. L'équipe-programme participe au PIEC alors que le groupe de contrôle, qui n'y est pas admissible, sert de référence; il permet dès lors de mesurer les résultats qui auraient été obtenus en l'absence du programme. Toute différence observée au fil du temps dans l'expérience des deux groupes peut sans aucun doute être attribuée au PIEC, car l'affectation aléatoire garantit qu'il n'y a pas de différences préalables entre les équipes.

Une série d'études de suivi et de sources de données administratives permettent d'évaluer les expériences des participants dans chacun des groupes. Ces études, menées 18, 40 et 54 mois après la répartition aléatoire des participants, sont les sources clés de données sur les résultats du programme sur le marché du travail et la qualité de vie des personnes étudiées et fourniront une base concrète pour mesurer les incidences du PIEC.

Malgré la définition du capital social fondée sur une explication à micro-échelle, on n'en a pas encore établi de modèles jusqu'à présent.

Ces études comprennent également des modules portant sur la formation de réseaux sociaux, qui nous permettront d'examiner leur évolution chez les participants tout au long de l'étude. Conformes aux incidences du modèle de formation de capital social mentionné plus tôt, ces modules permettent de colliger des données sur la taille des réseaux des participants ainsi que sur leur homogénéité et leur densité. Plus précisément, ils comprennent une série de questions conçues pour créer une liste de contacts auxquels les participants pourraient s'adresser s'ils avaient besoin d'aide dans les domaines suivants : activités ménagères, conseils spécialisés, soutien émotionnel et recherche d'emploi. L'homogénéité des réseaux est définie grâce à des questions supplémentaires permettant d'évaluer les similitudes entre des personnes données, grâce à une série de caractéristiques. Enfin, c'est par des questions conçues pour déterminer la nature et les liens entre ces relations que l'on étudie la densité des réseaux. Étant donné que ces données sont colligées auprès des participants des deux groupes, il est possible d'aboutir à des prévisions cohérentes et fiables des incidences du PIEC sur les réseaux sociaux, qui sont distinctes des conséquences sur l'évolution au sein de la main-d'œuvre et la qualité de vie.

Outre cette étude sur les incidences du programme, la méthodologie de recherche du PIEC comprend une étude exhaustive des changements dans les collectivités. Cette étude se fonde sur un modèle de recherche comprenant plusieurs méthodes et repose à la fois sur la « théorie du changement » et sur un concept quasi-expérimental de communautés servant de points de comparaison. On a recours à une panoplie de méthodes de collecte de données, notamment à une étude longitudinale des collectivités, des indicateurs administratifs et une série d'approches de recherche qualitative. À l'instar de l'étude portant sur l'incidence du programme sur les participants, on rassemble les indicateurs liés aux résultats et à l'évolution des réseaux sociaux, ce qui permet d'analyser séparément les effets du PIEC sur l'évolution du capital social, le bien-être de la collectivité, la capacité et la cohésion. Par exemple, l'étude longitudinale sera appliquée en trois étapes à un échantillon aléatoire de membres de la collectivité, qu'ils fassent partie de l'équipe-programme ou de la communauté servant de point de comparaison. Cette étude comprend des questions sur l'activité économique et l'emploi, la composition des foyers, la santé, l'utilisation du temps, la participation communautaire et les réseaux sociaux. Les questions portant sur les réseaux sociaux du sondage proposé à la communauté

sont semblables à celles que l'on pose dans l'étude de suivi des participants, dans la mesure où elles permettent d'évaluer la taille, l'homogénéité et la densité desdits réseaux.

Mécanismes par lesquels le PIEC peut influencer le capital social

Le PIEC peut exercer une influence sur l'évolution du capital social à la fois des participants au programme et des membres de collectivités participantes, où les projets sont approuvés et appliqués. Les mécanismes de ce rapport d'influence sont explorés ci-après.

D'une part, le PIEC peut influencer le capital social des collectivités en rassemblant des personnes qui ne se seraient pas rencontrées autrement. Il peut s'agir de membres des conseils d'organismes de bénévolat, d'organismes promoteurs ou de la collectivité dans son ensemble. Les réseaux sociaux peuvent évoluer à la fois par le biais de la mobilisation des ressources des collectivités pour participer au PIEC et grâce aux résultats des projets qui en découlent. Faire participer la collectivité, élire les conseils communautaires, établir les priorités et contribuer à l'approbation des projets, tous ces éléments permettent au capital social de s'accumuler entre les membres des conseils et des organismes promoteurs. Le fait de fournir de nouveaux produits et d'améliorer les produits existants une fois que les projets sont approuvés et mis en œuvre peut rassembler des groupes de personnes diverses.

D'autre part, le PIEC renforce la possibilité pour les participants d'augmenter leur capital social lorsqu'ils se joignent au projet. Cette initiative garantit un revenu aux participants pendant trois ans et cette stabilisation du revenu devrait signifier que les personnes ont davantage tendance à assurer les frais d'entretien de leurs relations. Glaeser (2001) remarque que les personnes qui sont plus portées à déménager sont moins susceptibles d'investir dans le capital social. Le programme leur fournit une occasion de s'établir pendant trois ans, maintenant ainsi les participants au sein de leurs collectivités. Glaeser (2001 : 3) remarque également que « les personnes occupant des postes à vocation sociale investissent davantage dans le capital social ». Souvent, les projets du PIEC sont axés sur l'économie sociale, ou à tout le moins leurs résultats portent sur des questions sociales et visent l'amélioration de l'ensemble de la collectivité.

Le PIEC peut exercer une influence sur l'évolution du capital social à la fois des participants au programme et des membres de collectivités participantes où les projets sont approuvés et appliqués.

Bien que la succession d'affectations dans des emplois axés sur la collectivité constitue le mécanisme principal permettant de modifier le capital social des participants, il ne suffit pas de fournir des possibilités de contacts pour atteindre cet objectif. Les affectations devraient renforcer les réseaux de participants en leur permettant d'entrer en contact avec un éventail de personnes – celles qui participent directement dans le PIEC et les autres, les promoteurs des projets et les organismes de formation, mais aussi les membres de la collectivité dans son ensemble – grâce aux résultats des projets eux-mêmes. Il pourrait s'agir de membres de la collectivité qui utilisent les services et les produits créés par les projets, ou d'autres organismes participant à cette initiative.

Plus précisément, le PIEC a le potentiel de favoriser le capital social affectif, relationnel et instrumental des participants au programme et des membres de la collectivité. Putnam (2000) définit le capital social affectif comme une forme exclusive de capital. Il maintient que celle-ci tend à « renforcer les identités exclusives et les groupes homogènes ». Le PIEC se déroule dans des collectivités précises de la MRCB et peut renforcer les attaches entres les membres de chaque collectivité. Nombre de participants sont affectés à des postes dans la communauté où ils vivent et peuvent créer de telles attaches avec d'autres participants, des membres d'organismes promoteurs ou de la collectivité qui profitent des aboutissants de ces projets. De plus, la plupart de ces initiatives approuvées par chaque conseil communautaire sont menées à partir des ressources et s'étendent dans les limites de leurs propres collectivités.

Dès lors, les membres de chaque collectivité, qu'ils fassent partie du conseil de bénévoles, des organismes promoteurs, ou qu'ils profitent des retombées des projets qui rassemblent tous ces gens, ont la possibilité de renforcer leur capital social affectif également.

Cependant, le PIEC peut aussi permettre de renforcer le capital social relationnel ou inclusif qui, selon Putnam (2002 : 22) [*Traduction*] « est mieux approprié aux liens avec les ressources externes et à la diffusion d'information ». Granovetter (1973) a mis en évidence le fait que les liens faibles qui unissent les personnes à des contacts plus éloignés peuvent avoir plus de valeur que les liens forts. Même si les participants ont été sélectionnés de façon aléatoire au sein des collectivités de la MRCB, cinq d'entre elles seulement créent des projets et reçoivent des travailleurs du PIEC. Par conséquent, nombre de participants sont placés dans des collectivités de la région industrielle du Cap-Breton, en dehors de chez eux, ce qui leur donne l'occasion d'augmenter le nombre de leurs contacts éloignés et de renforcer leur capital social relationnel.

Enfin, le capital social instrumental renvoie « aux liens entre les différentes couches sociales auxquelles accèdent différents groupes dans la hiérarchie des pouvoirs, des statuts sociaux et des richesses » (Côté, 2001 : 27). Les participants peuvent créer du capital social instrumental en rencontrant des personnes, peut-être des promoteurs de projets, qui ont eux-même de vastes réseaux sociaux. Avant de recevoir des travailleurs du PIEC, les promoteurs de projets doivent montrer aux conseils communautaires qu'ils possèdent les ressources, financières ou autres, nécessaires pour assurer la réussite du projet. Souvent, ce sont les membres importants des collectivités, ainsi que ceux qui ont un plus grand accès aux ressources et aux réseaux existants dans la communauté, qui demandent à promouvoir les projets. Cela donne aux participants la possibilité d'élargir leurs réseaux et d'améliorer leur accès à des ressources qui ne leur étaient pas accessibles auparavant, davantage que cela n'aurait été possible sans le PIEC.

Les premiers résultats

Les enquêtes initiales auprès des participants au PIEC et la première vague d'enquêtes auprès des collectivités fournissent une mesure de base des réseaux sociaux pour les participants à l'étude, les membres du PIEC et les collectivités de référence au sein de la MRCB. Cependant, pour évaluer les effets du PIEC sur la formation de réseaux et sur le capital social et ses conséquences, il faut les données additionnelles des enquêtes de suivi. L'étude menée auprès des participants pendant 18 mois se terminera début 2004, alors que la vague d'études de suivi auprès des collectivités doit prendre fin en juin de l'année prochaine. Par conséquent, on s'attend à ce que le premier rapport portant sur les effets du PIEC sur le capital social et la formation de réseaux soit publié au début ou au milieu de 2005.

Bien que les résultats des études d'incidences sur les participants et les collectivités ne seront pas connus avant un an ou plus, les données préliminaires sur les projets approuvés du PIEC et les affectations d'emploi semblent indiquer que le PIEC a une incidence sur la formation de réseaux sociaux des participants. Par exemple, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les participants qui ont le plus grand nombre et la plus grande diversité d'affectations de travail aient plus d'occasions de renforcer leurs réseaux que ceux qui travaillent exclusivement à un poste pendant la période où ils sont admissibles au programme. Simultanément, il pourrait être néfaste d'occuper un trop grand nombre de postes, dans la mesure où la stabilité est également importante pour établir de nouvelles relations. Les première données semblent montrer que beaucoup de participants au PIEC seraient arrivés à un certain équilibre entre la diversité des occasions et la stabilité de l'emploi. Environ deux tiers (64 p. 100) d'entre eux ont occupé plus d'un poste pendant leur période d'admissibilité. Environ un quart (26 p. 100) ont occupé deux postes, et l'on remarque que la même proportion ou presque (28 p. 100) a occupé trois ou quatre postes. Moins de 10 p. 100 ont occupé cinq postes ou plus.

Il semble également y avoir une grande variété de projets et d'affectations créés par les collectivités. Tous ne sont pas axés sur les services d'un groupe de la collectivité ou d'un seul secteur, et ils ne génèrent pas non plus un nombre limité d'occasions d'emploi pour les participants. Par exemple, les projets couvrent tout un éventail de groupes communautaires, puisqu'on ne retrouve pas plus de 15 p. 100 de tous les projets dans une même catégorie, que ce soit les services communautaires, environnementaux, sportifs et récréatifs, les églises et les organismes de charité, les personnes âgées, les jeunes et les services aux personnes handicapées. Les postes créés dans le cadre de ces projets se retrouvent, par exemple, dans les services, les finances et l'administration, l'éducation, les métiers et l'exploitation des machines, les sciences naturelles et appliquées, et la gestion. La grande variété des projets et des affectations peut permettre de renforcer le capital social, à la fois pour les participants au PIEC, mais aussi pour ceux qui créent et mettent sur pied ces projets ainsi que pour ceux qui profitent de leurs résultats. Les rapports à venir de la SRSA montreront si le capital social se développe réellement par le biais de réseaux sociaux renforcés, et exposeront les incidences que cela peut avoir sur les personnes et les collectivités participant au PEIC.

Renvois

Boudrieu, P. 1986. « The Forms of Capital ». Pages 239-258 dans *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J.G. Richardson (dir.). New York : Cambridge University Press.

Coleman, J. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology* 95 : S95-S120.

_____ 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

Côte, Sylvain. 2001. « La contribution des capacités humaines et sociales ». *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, nº 1.

Durlauf, Stephan N. nd. « Bowling Alone: A Review Essay ». *Journal of Economic Behaviour and Organization* 47 : 259-273.

Fernandez-Kelly, M.P. 1995. « Social and Cultural Capital in the Urban Ghetto: Implications for the Economic Sociology of Immigration ». Pages 213-247 dans *The Economic Sociology of Immigration*. A. Portes (dir.), New York : Russell Sage.

Gittell, R. et V. Vidal. 1998. « Community Organizing: Building Social as a Development Strategy ». Thousand Oaks, CA : Sage Publications.

Glaeser, Edward L. 2001. « La formation du capital social ». *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, nº 1 : 34-40.

Granovetter, M.S. 1973. « The Strength of Weak Ties ». *American Journal of Sociology* 78 : 136-1380.

Jacobs, J. 1961. « The Death and Life of Great American Communities ». New York : Random House.

Johnson, C. 2003. « A Model Of Social Capital Formation ». SRDC Working Paper Series 03-01. Ottawa : Societe de Recherche Sociale Appliquee.

Knack, S. et P. Keefer. 1997. « Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-County Investigation ». *Quarterly Journal of Economics* 114 : 83-116.

Putnam, R.D. 1993. « The Prosperous Community: Social Capital and Public Life ». *The American Prospect* 4, nº 13 : 35-42.

_____. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon & Schuster.

Rice, J. et M. Prince. 2000. « Civil Society and Community Capacity: Links between Social Policy and Social Capital ». Pages 207-231 dans *Changing Politics of Canadian Social Policy*. Toronto : University of Toronto Press Inc.

Schuller, Tom. 2001. « La contribution des capacités humaines et sociales ». *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, nº 1.

de Souza Briggs, X. 1998. « Doing Democracy Up Close: Culture, Power, and Communication in Community Building ». *Journal of Planning Education and Research*. Pp. 1-13.

Stanton-Salazar, R.D. et S.M. Dornbush. 1995. « Social Capital and the Reproduction of Inequality: Information Networks among Mexican-Origin High School Students ». *Sociology of Education* 68 : 116-135.

Stone, Wendy. 2001. « Measuring Social Capital ». *Australian Institute of Family Studies*. Research Paper 24.

Temkin, K. et W. Roche. 1998. « Social Capital and Neighborhood Stability: An Empirical Investigation ». *Housing Policy Debate* 9(1) : 61-88.

Woolcock, M. 2001. « Le rôle du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques ». *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, nº 1.

Woolcock, M. et D. Narayan. 2000. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy ». *World Bank Research Observer* 15 : 225-249.

Aboriginal Conditions:

Research As A Foundation For Public Policy

Destiné à trois principaux milieux – aux spécialistes en sciences sociales et aux gouvernements des autochtones et des non autochtones, aux élaborateurs de politiques autochtones et aux collectivités autochtones – le livre a des usages multiples. D'abord, il présente les constatations d'une recherche récente en visant à faire progresser le programme de recherche et à stimuler un développement social positif. En deuxième lieu, il encourage de plus grands liens entre les milieux de la recherche sociale méthodique et de la recherche externe et démontre la sorte de recherche nécessaire à une assise pour les politiques publiques. Enfin, il sert de guide à des méthodes de recherche pour les collectivités et les organisations autochtones et favorise la collaboration entre les chercheurs et les autochtones.

Pour plus d'information sur ce livre, communiquer avec Norma Lewis au 819.997-8153 ou au lewisn@inac.gc.ca. Vous pouvez vous procurer une copie du livre sur le site web de l'University of British Columbia Press : http://www.ubcpress.ubc.ca. Accédé le 30 octobre 2003.

Comprendre le développement social et économique dans une perspective de capital social

Ralph Matthews[1]
Université de la Colombie-Britannique

En quoi une perspective de capital social peut-elle nous éclairer sur le développement communautaire et régional au Canada? Cette question est à l'origine de l'étude sur la résilience des collectivités menée en Colombie-Britannique. Pilotée par l'équipe de recherche de Ralph Matthews, chercheur principal, Brian Elliott, Terre Satterfield et Gerry Veenstra (tous de l'Université de la Colombie-Britannique), en collaboration avec le réseau des collectivités côtières de la Colombie-Britannique (CCN), cette étude bénéficie d'une subvention de recherche stratégique du Conseil de recherche en sciences sociales et humaines du Canada(CRSHC).

La côte de la Colombie-Britannique est, à bien des égards, un monde de désolation. En dehors des agglomérations en pleine expansion de Vancouver, Victoria et Nanaimo (exclues de cette étude parce que leur situation diffère de celle du reste de la côte), la région côtière de la Colombie-Britannique est surtout parsemée de petites villes, de villages et de communautés et réserves habitées par les Premières nations. Ces collectivités sont surtout éparpillées autour de l'île de Vancouver et d'autres îles, ou coincées entre la montagne et l'océan sur une côte continentale austère qui s'étend jusqu'à l'Alaska. Nombre d'entre elles sont inaccessibles par la route. Les modes de subsistance traditionnels que sont la pêche et l'exploitation forestière et minière sont en chute libre. Les prises de saumon sont soumises à des quotas très stricts; les marchés du bois de construction subissent le contrecoup des conflits commerciaux avec les États-Unis et d'une crise qui perdure sur les marchés asiatiques; les mines ont fermé et aucune autre activité n'a pris le relais. L'aquaculture fournit de l'emploi, mais se heurte à une vive résistance en raison des inquiétudes suscitées par ses effets environnementaux. Étant donné l'imposition d'un moratoire sur l'exploration pétrolière et gazière, il ne faut pas s'attendre immédiatement à une croissance économique importante dans ce secteur.

Il en est résulté un exode massif de la population. En cinq ans seulement, de 1996 à 2001, la partie nord de l'île de Vancouver, auparavant relativement prospère, a perdu près de 17 p. 100 de sa population et Prince Rupert, le port d'attache du nord de la côte, a perdu pratiquement un quart de sa population. Les populations les plus durement touchées ont été les Premières nations, qui habitent dans des réserves situées près de collectivités plus importantes ou dans certaines communautés parmi les plus inaccessibles le long de la côte. Non seulement sont-elles touchées par les mêmes forces économiques mondiales qui ont frappé les collectivités non autochtones, mais des plans de rachat de permis de pêche, et donc de diminution de la surpêche, ont forcé de nombreux Autochtones à abandonner leurs bateaux et leurs permis. Par conséquent, de nombreuses communautés autochtones ont perdu la majeure partie de leur accès aux ressources salmonicoles qui constituaient le pivot de leur culture et de leur mode de vie traditionnels. Aujourd'hui, beaucoup de jeunes Autochtones quittent leur communauté d'origine en quête d'un avenir incertain.

À notre connaissance, il s'agit ici de la première étude sur la formation et sur le rôle du capital social dans ce que l'on peut décrire comme des collectivités divisées sur les plans culturel et ethnique. Vu l'importance accordée dans la littérature à ce qu'on appelle les types de capital social affectif (*bonding*) et relationnel (*bridging*), un de nos objectifs ici était d'examiner dans quelle mesure les rapports de capital social dans les collectivités côtières de la Colombie-Britannique aplanissent le clivage

[1] Ralph Matthews, professeur de sociologie, enseigne à l'Université de la Colombie-Britannique.

ethnique entre colons et Autochtones, et aussi d'étudier les effets des divisions et des rapprochements ethniques sur le développement social et économique.

Phases de l'étude

L'étude sur la résilience des collectivités (Resilient Communities Project ou RCP) se déroule en trois phases. Au cours de la phase I, avec l'aide de BC Statistics, nous avons recueilli des données sur la plupart des indicateurs sociaux et économiques disponibles sur chaque collectivité. Ce processus nous a permis de recenser (en dehors des trois régions métropolitaines) 131 collectivités côtières de plus de 50 habitants, dont 75 réserves autochtones et 28 municipalités intégrées. Ces données ont été mises en format accessible SPSS pour permettre l'analyse statistique des grandes tendances sociales et économiques sur la côte de la Colombie-Britannique comme entité régionale à part. Elles nous ont notamment permis de dégager des périodes distinctes de croissance et de déclin sur la côte, ainsi que des schémas de développement légèrement différents dans quatre régions socioéconomiques. De plus, elles constituent la référence qui nous permettra d'étudier les tendances futures.

Toutefois, même si nous avons retenu trois mesures composites du bien-être économique communautaire (c.-à-d., la situation financière de la collectivité, les sources de revenu et les inégalités de revenu), nous n'avons pas réussi à trouver de corrélations significatives entre celles-ci et d'autres indicateurs sociaux. On pourrait interpréter cela comme une absence de corrélation entre l'activité économique et sociale, malgré l'abondante littérature sur le capital social qui laisse supposer le contraire. Une autre interprétation possible (et qui a bien sûr notre préférence) est que les mesures de l'activité sociale rassemblées par diverses agences ne donnent pas une image exacte des processus dynamiques de formation du capital social, et que c'est ce capital social qui constitue le lien explicatif entre le développement social et le développement économique.

La phase II de notre recherche porte directement sur le capital social. Au cours de cette phase, nous avons élaboré un questionnaire que nous avons adressé à plus de 4 800 foyers dans 22 collectivités (voir la liste à notre site Web). Afin d'assurer la représentation de collectivités établies dans le nord et le sud de la côte, de celles qui dépendent fortement des ressources, ainsi que de celles dont l'économie est davantage mixte, ces collectivités ont été choisies selon un échantillon aléatoire stratifié. Ainsi, l'échantillonnage tient compte de toutes les régions de la côte de même que des schémas d'activité économique qu'on y trouve. Cette phase de l'étude est presque terminée. Jusqu'à cinq envois par répondant, avec la possibilité de gagner des prix de 50, 150 et 250 dollars dans chaque collectivité en répondant au questionnaire et en le retournant, nous ont permis d'obtenir un taux de réponse de 59 p. 100.

Dans le questionnaire, nous avons approfondi le tableau complexe des emplois à temps plein et à temps partiel, qui constituent la vie active de nombreuses personnes vivant en milieu rural et forment la base économique des collectivités rurales. Ce questionnaire comportait aussi beaucoup de mesures utilisées dans d'autres études sur le capital social, notamment des indicateurs de réseaux sociaux, de confiance et de satisfaction envers la collectivité. De plus, nous avons posé des questions sur la santé physique et mentale des répondants, sur leur utilisation des services de santé, ainsi que sur un tableau de variables démographiques et de revenu. Les aspects conceptuels et les mesures en jeu sont abordés en détail dans la section suivante.

L'envoi par la poste de questionnaires aux communautés autochtones présente des défis particuliers, comme en témoignent des études antérieures, car les taux de réponse sont généralement faibles. Afin de déterminer si cela serait le cas pour notre recherche, nous avons expédié notre questionnaire à un échantillon de population d'une réserve et environ 35 p. 100 d'entre eux nous ont été renvoyés. Nous avons donc négocié avec une Première nation la permission de poser nos questions « verbalement », foyer par foyer. Lorsque nous le ferons, nous serons accompagnés par un membre de la bande qui nous aidera à obtenir la collaboration des répondants. Si cette approche fonctionne, nous demanderons la permission à d'autres Premières nations de l'utiliser dans leurs communautés.

La phase III de notre projet, qui vient tout juste d'être finalisée, prévoit des entrevues poussées dans au moins six des collectivités qui constituaient l'échantillon de la phase II. Alors que les données recueillies au cours de la phase II nous renseignent sur ce qu'on pourrait appeler *la structure de la formation du capital social* dans chaque collectivité, les questions posées à l'entrevue visent à nous éclairer sur la *dynamique de l'utilisation du capital social*. Par exemple, alors que les réponses au questionnaire indiqueront si oui ou non un échantillon

Les mesures de l'activité sociale rassemblées par diverses agences ne donnent pas une image exacte des processus dynamiques de formation du capital social, et que c'est ce capital social qui constitue le lien explicatif entre le développement social et le développement économique.

représentatif de répondants d'une collectivité donnée a des liens solides de capital social affectif et relationnel (un point clé dans la recherche sur le capital social), les questions posées à l'entrevue viseront à savoir comment les personnes interviewées utilisent en réalité leurs relations dans le réseau et dans quels buts, à long et à court termes. Nous nous demanderons constamment comment ces activités peuvent faire progresser le bien-être économique - tant individuel que collectif. Enfin, dans le cadre de la phase III de notre recherche, nous comptons aussi réaliser des entrevues « de témoins privilégiés » auprès de dirigeants économiques, sociaux et politiques de ces six collectivités.

Conceptualiser et mesurer le capital social

L'analyse du capital social a récemment gagné en popularité surtout grâce au travail de Robert Putnam (1993), qui a dégagé un nombre relativement retreint de variables sociales (comme la densité de la participation civique, le lectorat des journaux et l'exercice du droit de vote) qui semblent aller de pair avec le développement économique régional en Italie. Il en conclut globalement que la participation civique engendre le développement de réseaux sociaux qui favorisent la confiance envers autrui et, au bout du compte, la collaboration et la croissance sur le plan économique. Pour Putnam, l'engagement et la participation civiques, la confiance et les normes de réciprocité constituent la base du capital social. Bien que similaire à celle de Putnam, notre approche se fonde en réalité sur l'analyse antérieure de Granovetter (1985), qui voyait les rapports économiques intégrés dans une connexion d'activités sociales. Nous considérons nous aussi le capital social comme la résultante de la façon dont les rapports économiques sont intégrés à la structure sociale, et aussi de la façon dont les gens eux-mêmes sont intégrés dans la connexion de rapports sociaux qui constituent leur société. Nous croyons que cette perspective correspond au raisonnement de Coleman (1994), selon lequel le capital social se définit par sa fonction sociale, mais demeure un actif essentiel des personnes. Si c'est le cas, cette formulation évite la controverse fréquente, mais stérile, qui vise à déterminer si le capital social se situe à un niveau individuel ou supra-individuel. Tel que nous l'interprétons, le capital social est créé par les ressources et les actes des personnes, mais sa force se manifeste dans ses résultats sociaux et économiques collectifs.

Ceci dit, un chercheur en capital social doit se concentrer, dans sa tâche d'évaluation, sur les façons de déterminer et de mesurer à la fois l'importance de la participation au réseau social et la profondeur ainsi que les types de confiance interpersonnelle. Nous avons intégré à notre étude de nombreuses mesures de formation de réseau formels et informels en interrogeant les répondants sur une foule d'activités sociales et en leur demandant si celles-ci se déroulaient à l'intérieur ou à l'extérieur de leur collectivité, ou aux deux endroits. L'adaptation de l'élément « générateur de position sociale » a été l'un de nos meilleurs outils de mesure du réseau social. Conçu par Lin et ses collègues (cf. Lin, 2001; Lin et al., 2001), le « générateur de position sociale » permet de demander aux répondants s'ils connaissent des gens dans diverses positions sociales (par exemple, un enseignant) dans leur entourage immédiat. Le fait de connaître de telles personnes est censé placer le répondant dans une position favorable pour accéder aux ressources économiques et sociales inhérentes à ces diverses positions.

Dans notre étude, nous avons adapté l'élément « générateur de position sociale » pour y inclure des positions que l'on rencontre en général dans les collectivités rurales de la côte de la Colombie-Britannique et qui représentent différents échelons d'une hiérarchie de classes sociales (par exemple, maire, pêcheur, travailleur de la santé, bûcheron). Nous avons aussi demandé aux répondants d'indiquer si les personnes qu'ils connaissent dans ces positions sociales sont de vagues connaissances, des amis proches ou des parents, et si elles résident à l'intérieur ou à l'extérieur de leur collectivité. En résumé, pour plus de 2 000 répondants de 22 collectivités côtières de la Colombie-Britannique, nous avons de solides mesures de la densité de leur réseau social et de leurs activités de constitution de capital social affectif et relationnel – tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur collectivité.

Pour ne citer qu'un exemple de l'importance de ces données, nous avons utilisé les premières réponses pour tester une théorie de Burt (2001) selon laquelle ceux qui occupent « des trous structurels » entre des réseaux sociaux sont parmi les mieux placés pour profiter des liens de réseau. Nos résultats indiquent que la participation à de multiples réseaux ou le fait de se situer entre différents réseaux ne semble pas revêtir autant d'importance qu'une participation à des réseaux qui nouent des relations à l'extérieur et à l'intérieur de la collectivité. Par contre, même une participation active aux relations sociales strictement internes à la collectivité est restrictive, peut-être parce que dans ces collectivités, il existe assez peu de positions sociales génératrices de ressources. Autrement dit, une collectivité dont la structure sociale est tissée serré, où beaucoup de membres participent aussi à des activités et à des groupes de l'extérieur, se trouve dans une position potentiellement forte sur le plan du réseau social. Si ces réseaux contribuent bel et bien au développement économique, comme Putnam et d'autres l'affirment, cette collectivité est également bien placée pour profiter des nouveaux débouchés économiques susceptibles de se présenter.

Pourtant, les contacts de réseau social par eux-mêmes, sans la confiance, risquent d'avoir peu de valeur. Comme Putnam (1993 : 170) le souligne, la confiance est une composante essentielle du capital social. La confiance a quelque chose à voir avec la vulnérabilité et elle est une conséquence du risque. Si l'on n'avait jamais besoin de prendre des risques, on n'aurait jamais besoin non plus d'avoir confiance. Pourtant, dans la société moderne, nous devons accepter sur la base de la confiance bien des personnes différentes avec lesquelles nous sommes en interaction et dont nous dépendons, à la fois socialement et économiquement. Lorsqu'on tisse des rapports sociaux ou économiques, on risque d'être vulnérable et la confiance devient essentielle. Une solution à ce problème consiste à passer des contrats. Cependant, à l'échelle d'une collectivité ou d'une région, peu d'initiatives de développement verraient le jour, et réussiraient encore moins, si les contrats constituaient des préalables aux actes. Effectivement, même au niveau d'un organisme économique, la supériorité du pouvoir de la confiance sur celui du contrat pour atteindre des objectifs économiques est prouvée (cf. Miller, 2001). Par conséquent, si les collectivités et les régions veulent tisser des réseaux sociaux qui débouchent sur des stratégies efficaces de développement économique, il est essentiel d'établir des rapports de coopération et de confiance.

Dans le questionnaire de notre étude, nous cherchons à obtenir de l'information sur plusieurs types et rapports de confiance. Nous mesurons les niveaux généraux de confiance et de méfiance. Nous posons aussi des questions sur le niveau général de confiance envers les habitants de la collectivité et les jeunes. Inversement, nous demandons aux répondants d'indiquer s'il y a des groupes dans la collectivité qu'ils perçoivent comme étant moins dignes de confiance que d'autres. Nous étudions également la confiance à l'égard des positions sociales et envers les institutions grâce à des questions dirigées sur des positions sociales clés comme celles de dirigeants communautaires, de fournisseurs de services, de personnalités du monde des affaires de la collectivité et sur les élus à son service.

Nos résultats indiquent que la participation à de multiples réseaux ou le fait de se situer entre différents réseaux ne semble pas revêtir autant d'importance qu'une participation à des réseaux qui nouent des relations à l'extérieur et à l'intérieur de la collectivité.

L'inclusion de la confiance dans le concept de capital social transforme l'approche en intégrant une dimension psychologique sociale importante. Par conséquent, son inclusion dans un concept de capital social amène à considérer d'autres attributs psychologiques sociaux qui semblent intimement liés à la formation du capital social, au moins aux niveaux communautaire et régional. L'un de ces attributs les plus significatifs est « l'identité par rapport au lieu ». On suppose que les collectivités sont plus vigoureuses lorsque leurs habitants *s'identifient à* elles et manifestent un *engagement face à* elles (cf. Matthews, 1993 : 88-91). Nous enquêtons donc sur le niveau d'identification au lieu et d'engagement envers lui comme caractéristiques du capital social d'une collectivité.

Enfin, dans le questionnaire de la phase II, nous intégrons des questions portant sur nos perspectives à la fois sur l'histoire et sur la culture. Même si Bourdieu (2000) souligne l'importance du temps social et la portée du capital culturel, nous considérons que son analyse porte essentiellement sur la façon dont les élites dominantes utilisent leurs avantages culturels pour se maintenir dans leur position ou l'améliorer. Par contre, bien des collectivités de la côte de la Colombie-Britannique ont un type différent de capital culturel, forgé au cours de leur histoire et de leur expérience commune. Cela est particulièrement vrai des communautés autochtones, dont les membres se voient eux-mêmes comme « un peuple de l'endroit » depuis plus de 8 000 ans et qui attribuent leur survie face à l'adversité à la fois naturelle et humaine à leurs ressources culturelles et environnementales. Nous cherchons donc à savoir comment la mémoire sociale et l'identité culturelle sont associées à la formation du capital social et peuvent influencer les stratégies de développement économique dans ces collectivités.

Nous avons presque terminé la phase II de notre étude (celle du questionnaire). C'est pourquoi nous traitons dans cet article des dimensions conceptuelles et méthodologiques de cette partie de notre recherche. Nous croyons que notre analyse des données recueillies grâce à ces questionnaires nous permettra d'étudier, de plusieurs façons, la dynamique de développement du capital social dans les collectivités situées sur la côte de la Colombie-Britannique. Par ailleurs, nous prévoyons que les réponses au questionnaire, de pair avec les indicateurs économiques et les échelles que nous avons extraits des données de base de la phase I, nous permettront d'établir des liens importants entre la formation du capital social et les schémas de développement économique dans cette région.

Cependant, avant de conclure cette section, soulignons que les entrevues de notre phase III, qui sont sur le point de commencer, contribueront aussi

grandement à l'atteinte de nos objectifs. Les questionnaires expédiés par la poste permettent aux répondants d'indiquer facilement les liens qu'ils ont dans le réseau social. Toutefois il est difficile, dans un format de choix fixe, d'expliquer en détail la signification de ces liens pour eux et l'usage qu'ils en font réellement (ou potentiellement) d'une manière qui contribue à leur propre bien-être et au développement économique potentiel de leur collectivité. Les entrevues constituent un outil important pour obtenir cette information contextuelle. Donc, les entrevues de notre phase III viendront étoffer les réponses à notre questionnaire en nous donnant de l'information sur la valeur symbolique des liens avec les membres du réseau social. En attendant cette étape de notre recherche, nous avons demandé à ceux qui ont rempli le questionnaire d'indiquer s'ils consentiraient aussi à nous parler davantage de leur collectivité. La majorité a accepté et nos entrevues se feront avec ceux qui ont déjà rempli le questionnaire et nous l'ont retourné et qui nous permettront d'ajouter des données contextuelles à leurs réponses au questionnaire. De plus, nos entrevues ciblées avec des personnalités communautaires, notamment des personnalités du monde des affaires et du monde économique, contribueront davantage à montrer si les aspects du capital social de la vie dans ces collectivités ont quelque chose à voir avec leur capacité d'accéder à de nouvelles possibilités de développement. Enfin, grâce à ces entrevues, nous approfondirons la manière dont les collectivités locales et leurs dirigeants affrontent les défis d'une économie fondée sur le savoir et de la mondialisation, et comment ils essaient de les relever.

Conclusion

Le capital social et son rapport avec l'élaboration des politiques gouvernementales est devenu un vaste sujet d'étude et de controverse dans bien des pays occidentaux industrialisés. Néanmoins, il subsiste toujours de l'incertitude quant aux mécanismes en jeu dans la formation du capital social, à la dynamique des rapports entre le capital social et le développement économique, et aux indicateurs les mieux appropriés pour mesurer le capital social.

Pour citer un exemple, la définition du capital social adoptée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par le Royaume-Uni est la suivante : un ensemble de réseaux qui partagent des normes, des valeurs et des compréhensions qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre les groupes[2]. Une telle définition met d'abord l'accent sur les aspects culturels et normatifs des rapports sociaux, plutôt que sur les processus plus dynamiques d'interaction et de comportement au sein des réseaux sociaux qui sont au centre d'une grande part de la littérature sur laquelle s'appuie l'étude sur la résilience des collectivités. En outre, même s'il est important que les membres de toute société aient en commun des valeurs fondamentales, cette définition semble mieux adaptée à un regard sur la cohésion sociale qu'à une analyse du rôle du capital social. En particulier, mettre l'accent sur des aspects aussi normatifs semble aller à l'encontre de l'acceptation des différences multiculturelles qui est au cœur des politiques gouvernementales canadiennes.

Pour que l'analyse du capital social devienne un outil de politiques gouvernementales efficace, il faut comprendre non seulement sa nature et son mode de fonctionnement, mais aussi le lien entre le capital social et d'autres formes de capital – essentiellement le capital humain et le capital économique. Même si une certaine compréhension de ces éléments est rendue possible grâce aux études nationales à l'échelon macroéconomique, sans doute les études des collectivités et des régions réalisées au niveau local permettent-elles de mieux comprendre la dynamique du fonctionnement du capital social

L'étude sur la résilience des collectivités

Pour l'essentiel, l'étude sur la résilience des collectivités (Resilient Communities Project) examine si le capital social communautaire peut atténuer la récession économique ou servir de base à une reprise du développement économique collectif.

L'étude, qui durera plusieurs années :

- documente et étudie les changements sociaux et économiques qui ont lieu sur la côte de la Colombie-Britannique;
- examine comment le changement de stratégies et de méthodes de développement des ressources affecte la vie communautaire sur la côte;
- détermine la portée du « capital social » dans les collectivités de la côte de la Colombie-Britannique;
- évalue le rapport potentiel entre le capital social et le développement économique collectif;
- approfondit dans quelle mesure une perspective du capital social peut expliquer la situation actuelle et fournir un cadre de travail à de futures politiques de développement.

et son rapport avec d'autres formes de capital. Nous espérons que l'étude sur la résilience des collectivités apportera une contribution significative à notre compréhension de ces processus dynamiques.

Notes

1 Je tiens à remercier Nathan Young pour ses commentaires qui m'ont aidé à un stade préliminaire de cet essai.

2 Voir <www.statistics.gov.uk/socialcapital>. Consulté le 16 octobre 2003.

Renvois

Bourdieu, Pierre. 2000. *Pascalian Meditations*. Stanford, CA : Stanford University Press.

Burt, Ronald S. 2001. « Structural Holes versus Network Closure as Social Capital ». Pages 31-56 dans *Social Capital: Theory and Research*, Nan Lin, Karen Cook et Ronald S. Burt (dir.). New York : Aldine de Gruyter.

Coleman, James S. 1994. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press.

Granovetter, Mark. 1985. « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness ». *American Journal of Sociology* 91, no 3 : 481-510.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Structure and Action*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.

Lin, Nan , Yang-chih Fu et Ray-May Hsung. 2001. « The Position Generator: Measurement Techniques for Investigations of Social Capital ». Pages 57-81 dans *Social Capital: Theory and Research*, Nan Lin, Karen Cook et Ronald S. Burt (dir.). New York : Aldine de Gruyter.

Matthews, David Ralph. 1993. *Controlling Common Property*. Toronto (Ontario) : University of Toronto Press.

Miller, Gary. 2001. « Why is Trust Necessary in Organizations? The Moral Hazards of Profit Maximization ». Pages 307-331, dans *Trust in Society*, Karen S. Cook (dir.). New York : Russell Sage Foundation; Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

Capital social et dons de sang

Ralph Matthews,
Université de la Colombie-Britannique

La plupart des appels publics destinés à obtenir des dons de sang visent les particuliers. Ces stratégies reposent sur l'idée que la décision de donner du sang est essentiellement une décision individuelle fondée sur l'altruisme. Le problème est que, en dépit de ces appels, trois pour cent seulement de la population canadienne donne du sang actuellement et que cette proportion diminue. De surcroît, le donneur type est un homme de race blanche et d'âge moyen, profil qui ne correspond plus à la diversité ethnique croissante de la population.

Au-delà des sondages d'opinion, on n'a fait peu de recherche sur les raisons invoquées pour ne pas donner du sang. Pourtant, il est presque certain qu'il y a un élément social dans la décision de faire ce genre de don. Ainsi, le nombre de dons varie selon la communauté, l'âge, l'origine ethnique, le revenu, le type d'emploi et le sexe. Étant donné ces différences sociales, il semble pertinent de se demander si le capital social peut jouer un rôle important dans la décision de donner du sang. Si c'était le cas, il serait judicieux de diriger les appels à donner du sang vers les collectivités et les groupes caractérisés par des degrés élevés de capital social, c'est-à-dire au sein desquels les décisions individuelles de faire un don peuvent être influencées par les liens tissés dans le réseau, ainsi que l'engagement et le sentiment d'appartenance envers le groupe.

Dernièrement, une équipe de recherche constituée de Ralph Matthews (chercheur principal), André Smith, Jay Fiddler et Laura Hurd Clarke, de l'Université de la Colombie-Britannique, s'est vu octroyer une subvention du Fonds de partenariat entre Bayer, la Société canadienne du sang, Héma-Québec et les Instituts de recherche en santé du Canada en vue d'entreprendre une étude de deux ans portant sur le rapport entre les dons de sang et le capital social dans quatre collectivités britano-colombiennes. Travaillant en étroite collaboration avec la Société canadienne du sang, l'équipe étudiera les effets des différentes stratégies de recrutement au sein de populations caractérisées par des degrés divers de capital social et de confiance.

Le capital social peut-il être l'objet des politiques publiques?

Solange van Kemenade, Sylvain Paradis, Éric Jenkins[1]

Division de la recherche sur les politiques, Direction des politiques stratégiques, Santé Canada

Après avoir examiné les aspects conceptuels et de mesure du capital social, la Division de la recherche sur les politiques, Direction des politiques stratégiques, Santé Canada, s'interroge maintenant sur le rôle du gouvernement dans l'élaboration des politiques axées sur le capital social. Le texte qui suit rend compte de la recherche en la matière.

Intervenir ou ne pas intervenir

Une réflexion sur le rôle des politiques publiques à l'égard du capital social suscite en général les questions suivantes : le capital social peut-il être généré ou renforcé? L'État doit-il intervenir ou le capital social est-il un attribut inhérent à la société sur lequel l'État n'a pas d'emprise? Les politiques publiques ont-elles un rôle à jouer dans ce domaine? Le cas échéant, quel est-il?

Le capital social se définit principalement en fonction de réseaux sociaux, de l'engagement civique et de la confiance, éléments inhérents tant à la société qu'aux rapports sociaux. Par conséquent, le débat sur le rôle de l'État dans la mise en place de politiques visant à générer ou à renforcer le capital social renvoie forcément au débat sur le rapport entre la société et l'État, débat qui n'est pas nouveau et qui témoigne de la fragilité de l'équilibre entre les demandes sociales croissantes et les limites des interventions étatiques. Ce débat témoigne aussi de la difficulté à faire la part entre le besoin d'autonomie des initiatives sociales et leur nécessité d'être soutenues. Il fait ressortir certains risques associés à l'intervention étatique.

En matière de capital social, l'intervention de l'État n'est pas simple. En effet, il est difficile d'imaginer ce que l'État peut faire pour développer ou améliorer le capital social d'une communauté. Comment faire pour que les gens se regroupent ou s'engagent davantage? Comment hausser le niveau de confiance d'une population quand celui-ci serait une composante du capital social fortement ancrée sur des bases culturelles (Fukuyama, 1997)? Plus encore, les interventions publiques peuvent détruire le capital social présent dans une communauté, comme l'ont fait certains projets de rénovation urbaine (Sirianni et Friedland, 1995).

Historiquement, la relation entre l'État et la société fait l'objet d'une controverse entre ceux qui pensent que l'État-providence s'est développé en supplantant en quelque sorte les associations de la société civile et ceux qui postulent que c'est précisément au développement de cet État que le secteur associatif doit sa croissance (Worms, 2001). En France, par exemple, l'État semble avoir contribué à l'expansion du secteur associatif de trois manières : en reconnaissant et en facilitant l'organisation de nouveaux intérêts collectifs et droits sociaux, en adoptant des nouvelles lois et règlements favorables à l'engagement civique et en transférant aux associations une partie des responsabilités autrefois assurées par les gouvernements (Worms, 2001).

Bélanger et al.(2000) affirment que certaines interventions des agences publiques (et des organisations privées) dans les réseaux sociaux ont parfois été à l'encontre des buts recherchés. Selon les études consultées par ces auteurs, le déclin du soutien gouvernemental peut contribuer à libérer des réserves inactives de capital social au sein de groupes bénévoles ou à but non lucratif.

Cette position est contraire à celle de Sirianni et Friedland (1995) qui signalent pour leur part que l'intervention gouvernementale semble renforcer le

Les auteurs sont tous au sein de la division de la recherche sur les politiques à Santé Canada.

Solange van Kemenade est Agent de recherche sur les politiques, Sylvain Paradis est Directeur, et Éric Jenkins est Analyste principal en politique.

capital social, à condition que certains arrangements institutionnels soient respectés. La mise en place de mesures incitatives qui incitent à un engagement accru des citoyens en est un exemple.

Au Canada, certaines interventions publiques (politiques et programmes) privilégient la participation, l'engagement civique et la cohésion sociale tout en respectant l'autonomie de la société civile. Le soutien du gouvernement du Québec à l'économie sociale et les programmes communautaires (entre autres ceux financés par Santé Canada) qui reconnaissent et valorisent la capacité des organisations communautaires dans la gestion des services offerts à des familles ayant des jeunes enfants sont des exemples d'interventions qui visent à renforcer le pouvoir des communautés, les réseaux sociaux et l'engagement civique.

En somme, l'évaluation des interventions dans des contextes divers semble montrer que les deux interprétations de l'efficacité de l'intervention publique dans des domaines où la société civile a été traditionnellement impliquée ont leur part de vérité. En effet, une telle intervention peut engendrer des effets désirables ou non, selon les contextes et l'époque.

Cependant, si les chercheurs s'accordent pour affirmer avec prudence qu'effectivement, le capital social peut être généré ou renforcé ou les deux, le consensus est loin d'être acquis quand il s'agit de définir le type d'intervention qui devrait être encouragé.

Le capital social dans la mire des décideurs

Depuis les quatre dernières années, autant les organisations internationales que les gouvernements (des pays du Nord et du Sud) accordent un intérêt nouveau au capital social[2]. La reconnaissance de l'importance du capital social dans l'élaboration des politiques sociales se consolide progressivement. Pourquoi renforcer le capital social? Aussi bien dans le domaine des affaires, du développement économique et social que dans le domaine de la santé, les retombées favorables du capital social semblent incontestables.

Dans le secteur des affaires, les entreprises se portent mieux lorsque les personnes qu'elles emploient forgent des relations de confiance. Les relations solides sont critiques au sein d'une organisation. Dès lors, les investissements visant à solidifier les relations sont très rentables (Prusak et Cohen, 2001a, b).

De même, la présence de niveaux supérieurs de capital social dans certains pays ou au sein de certaines communautés semble constituer une garantie de réussite des projets de développement appuyés par les organisations internationales[3].

Dans le domaine de la santé, de nombreuses études ont fait ressortir l'étroite relation entre les réseaux sociaux et les taux de morbidité et de mortalité (Kawachi et al., 1997; Berkman et Syme, 1979; House et al., 1982; Cohen et Syme, 1985). Certains auteurs ont conclu que les personnes qui n'ont pas de soutien social sont deux à trois fois plus susceptibles de décéder que celles qui sont mieux insérées dans les réseaux sociaux (House et al., 1982).

Plus récemment, House et al.[4] soulignent que les effets positifs de l'intégration sociale et du soutien social neutralisent les risques connus pour la santé comme le tabagisme, l'obésité, l'hypertension et l'inactivité physique.

Comment investir dans le capital social?

Bien que l'on reconnaisse que le capital social est un facteur clé de la performance d'une entreprise, du développement économique et social d'un pays ou du bien-être d'une communauté, les moyens de le promouvoir sont beaucoup moins évidents. Sirianni et Friedland (1995) évoquent des cas dans lesquels les politiques publiques ont manifestement détruit le capital social, mais il est beaucoup moins évident de trouver comment les politiques publiques peuvent être utilisées pour l'accroître.

Dans le même sens, Durston (1999, 2000) rappelle que parmi les théoriciens fondateurs de l'approche du capital social, il n'y a avait pas d'unanimité à croire que ce type de capital pouvait être bâti dans les communautés qui en manquaient.

Des recherches dans le domaine de la production, du développement, de la lutte contre la pauvreté et de la santé ont réussi toutefois à déceler des pratiques dont l'impact a pu être mesuré autant au niveau des bénéfices que des effets nuisibles.

En ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté, les organismes de développement international ont répertorié des cas dans lesquels les interventions externes ont pu activer les ressorts communautaires et ainsi favoriser l'émergence du capital social (Durston, 1999). Certains programmes donnent lieu à des occasions d'élaborer des nouvelles stratégies de groupe.

En outre, les réseaux sociaux ont été fréquemment utilisés dans les pays en développement dans le cadre des interventions visant à la mise en valeur de quartiers défavorisés ou de collectivités rurales (Favreau et al., 2001). L'organisation de nouveaux réseaux ou l'exploitation des réseaux existants a fait ses preuves comme moyen de lutter contre les problèmes sociaux tels la violence, l'alcoolisme, la consommation des drogues, etc. De même, les réseaux qui sont des coalitions de groupes communautaires ou d'autres instances de concertation sont très présents aussi dans l'histoire du développement communautaire dans les pays nord-américains.

Dans le domaine de la santé, la littérature concernant les interventions publiques visant à renforcer le capital

social est quasiment inexistante. Par contre, certaines recherches se sont penchées sur l'influence comparative des facteurs biomédicaux et sociaux sur la santé (Lomas, 1997). Les interventions de nature sociale sont considérées comme très efficaces car le développement de réseaux sociaux agit de manière préventive, évitant l'intervention curative.

Y a-t-il des pratiques exemplaires?

Dans les deux types d'interventions évoqués ci-dessous, l'État développe directement ou indirectement certaines des composantes du capital social.

Le premier type d'intervention concerne la politique de soutien public à l'économie sociale au Québec. Au cours des dernières années, le chômage structurel entraînant des processus d'exclusion dans les pays industrialisés a stimulé la quête des formes alternatives d'insertion dont une nouvelle génération d'initiatives en économie sociale qui émerge depuis le début des années 1990.

L'économie sociale vise la création, la reconstruction ou le maintien des liens sociaux pour permettre à la société civile de lutter contre l'appauvrissement de divers groupes sociaux. Dans les régions éloignées ou dans le contexte du développement local, ces initiatives complètent les activités économiques en place et les liens qu'elles privilégient resserrent la cohésion sociale dans les collectivités (Saucier et Thivierge, 2002, Saucier et al., 2002).

Le gouvernement du Québec a accordé une place importante à l'économie sociale en soutenant la création du Chantier de l'économie sociale et en consacrant des enveloppes budgétaires spéciales en réponse aux demandes émanant de groupes de femmes. Depuis 1998, l'État soutient les initiatives d'économie sociale, notamment par le biais de fonds d'économie sociale (FES) gérés localement.

L'intervention visant à soutenir l'économie sociale se traduit, dans le cas du Québec, par la reconnaissance et l'organisation des nouveaux intérêts (répondant à des nouveaux besoins)[5] et par un nouvel encadrement des initiatives existantes et nouvelles. Cette intervention a comme conséquence d'agir sur la sociabilité et les réseaux, de favoriser l'accès aux ressources et de démocratiser la prise de décisions en soutenant des initiatives qui partagent ces valeurs.

Le second type d'intervention relève du domaine de la santé. Les programmes communautaires ciblant notamment la petite enfance sont caractéristiques d'un type d'intervention qui vise à promouvoir, entre autres, l'accès aux ressources, le soutien social et le développement des réseaux au sein de la communauté[6].

Les évaluations nationales, régionales et locales signalent les retombées favorables pour les enfants, les familles et les communautés bénéficiaires des programmes communautaires. Du point de vue du capital social, ces programmes semblent faciliter l'engagement civil, le renforcement de réseaux et la cohésion sociale. D'abord, ils constituent des espaces ouverts aux pratiques bénévoles[7]. Ensuite, ils renforcent les réseaux sociaux à différents niveaux : les liens entre les parents, les familles et les enfants se resserrent; les organismes communautaires forment des partenariats avec d'autres organismes communautaires de leur communauté (CLSC, conseils scolaires, services de garde, écoles, etc.); les rapports entre les différents échelons gouvernementaux se renforcent. Dans certains cas, des nouveaux programmes naissent d'un partenariat entre les organismes communautaires.

En reconnaissant l'émergence et l'organisation de nouveaux intérêts sociaux, en adoptant une nouvelle législation, en transférant les responsabilités de gestion, l'État soutient le secteur communautaire ou associatif. Ce faisant, il jette les bases de l'émergence de nouvelles formes de cohésion sociale, non pas engendrées par l'État, mais par la société civile.

Ce sont ces initiatives qui permettent, à long terme, d'instaurer des nouvelles régularités sociales dont peuvent découler d'autres modèles économiques et sociaux. En revanche, comment passer d'une initiative réussie à une intervention globale visant à développer le capital social? Ce type de passage se fait par :

- la mise en place de programmes qui s'inscrivent dans une approche communautaire plus générale;
- la mise en place des mécanismes légaux qui vont faciliter l'émergence ou la consolidation des associations;
- l'adoption de mécanismes favorables à une participation bénévole des citoyens;
- l'adoption de mesures visant à favoriser le secteur de l'économie sociale et autres innovations sociales qui font appel à des valeurs comme la solidarité, la responsabilité sociale, l'utilisation rationnelle des ressources locales, la mobilisation de la population... (commerce équitable, tourisme responsable, financement solidaire);
- le soutien aux approches qui privilégient le développement local;
- l'institutionnalisation des initiatives du secteur associatif ou communautaire.

En guise de conclusion

Après avoir examiné certaines formes d'intervention qui favorisent le renforcement du capital social ainsi que les bénéfices et les risques qui en découlent, il appert que la question initiale ne devrait pas être posée en des termes opposés, soit « intervention » ou « non-intervention ». Le dilemme, s'il y a en un, est plutôt de savoir où et comment intervenir. Il reste à décider s'il faut faire du capital social un nouvel instrument non économique de

politique publique ou un outil économique à faible investissement économique (Landry et al., 2001). Il demeure néanmoins que le capital social ne devrait jamais se substituer aux politiques publiques et aux programmes gouvernementaux.

Notes

1 Cet article est une version abrégée d'un article plus long que les auteurs ont rédigé sur la même question. Deux rapports précédents font état des liens entre le capital social et la santé. Ils sont affichés au site Web de Santé Canada <http://www.hc-sc.gc.ca/iach-dgiac/atad-draa> (section Documents de travail). Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 23 septembre 2003.

2 Parmi les organisations internationales, mentionnons l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), la Banque Mondiale, la SCI (Social Capital Initiative) de l'Université du Michigan et l'Initiative interaméricaine du capital social, de l'éthique et du développement mise en place par la Banque interaméricaine de développement (BID). La Banque Mondiale a mené des sondages en Afrique et en Amérique latine et a encouragé l'organisation de conférences et de colloques régionaux et mondiaux.

3 L'adresse du site Web de la Banque Mondiale consacré au capital social est <http://worldbank.org/poverty/scapital>.

4 Cité dans Putnam (2000).

5 Des besoins nouveaux émergent en raison des changements démographiques et des transformations sociales et politiques. Par exemple, le vieillissement de la population a favorisé la mise en place des services d'aide à domicile pour les personnes âgées. Le secteur public finance en partie ces services qui relèvent, pour la plupart, de l'économie sociale.

6 Santé Canada finance entre autres trois grands programmes communautaires : le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE – depuis 1992, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones (PAPA) depuis 1995 et le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) depuis 1994.

7 Par exemple, 7 600 bénévoles ont participé au PACE, y consacrant 159 000 heures en deux ans.

Renvois

Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 23 septembre 2003.

Bélanger, Jean-Pierre, Robert Sullivan et Benoit Sevigny. 2000. *Capital social, développement communautaire et santé publique*. Québec : ASPQ Éditions, 224 p.

Berkman, Lisa et Leonard Syme. 1979. « Social Networks, Host Resistance, and Mortality: a Nine-Year Follow-Up Study of Alameda County Residents ». *American Journal of Epidemiology*, 109, nº 2, p. 186-204.

Cohen S. et Leonard Syme. 1985. « Issues in the Study and Application of Social Support ». Dans *Social Support and Health*, sous la direction de S. Cohen et L. Syme. New York: *Academic Press*, p. 3-22.

Durston, John. 1999. *Construyendo capital social comunitario*. Revista de la CEPAL 69, Comisión Economica de las Naciones Unidas para Latino América y el Caribe (LC/LAC/CEPAL) Santiago.

———. 2000. *Qué es el capital social comunitario?* Comisión Economica de las Naciones Unidas para Latino America y el Caribe (LC/LAC/CEPAL), Serie Politicas Sociales, Santiago.

Favreau, Louis, Lucie Fréchette, Marion Boulianne et Solange van Kemenade. 2001. *Pérou, le bidonville de l'espoir : Villa El Salvador*. Cahier de recherche du STEP Research Group on Civil Society and Social Economy, Bureau International du Travail.

Fukuyama, Francis. 1997. *La confiance et la puissance. Vertus sociales et prospérité économique*. Paris: Plon (traduction française, version originale 1995).

House, James S., Cynthia Robbins et Helen L. Metzner. 1982. « The Association of Social Relationships and Activities with Mortality: Prospective Evidence from the Tecumseh Community Health Study ». *American Journal of Epidemiology*, 116, nº 1: 123-140.

Kawachi, Ichiro. 1999. « Social Cohesion and Health ». Dans *The Society and Population Reader. A State and Community Perspective*, sous la direction d'Alvin Tarlov et Robert F. St. Peter. New York: The New Press, pp. 57-74.

Kawachi, Ichiro et Bruce Kennedy. 1997. « Health and Social Cohesion: Why Care about Income Inequality? ». *British Medical Journal*, 314: 1037-1.

Kawachi, Ichiro, Bruce Kennedy, Kimberley Lochner et Deborah Prothrow-Stith. 1997. « Social Capital, Income Inequality and Mortality ». *American Journal of Public Health*, 87: 1491-1498.

Landry, Réjean, Nabil Amara et Moktar Lamari. 2001. « Capital social, innovation et politiques publiques ». *Isuma Revue canadienne de recherche sur les politiques*, 2, nº 1 (printemps) : 63-72.

Lomas, Jonathan. 1997. *Social Capital and Health: Implications for Public Health and Epidemiology*. Université McMaster, Centre for Health Economics and Policy Analysis, Working Paper Series.

Prusak, Laurence et Don Cohen. 2001a. *How Social Capital Makes Organisations Work*. Boston: Harvard Business School Press.

——— 2001b. « How to Invest in Social Capital ». *Harvard Business Review*.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Saucier, Carol et Nicole Thivierge. 2002. *L'économie sociale comme facteur de développement et de cohésion. Un portrait du Bas-Saint-Laurent*. Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Communication présentée au Séminaire Évaluation et indicateurs de mesure de l'économie sociale. <http://www.aruc-es.uqam.ca/aruces/evaluation/Saucier-Thivierge.pdf>.

Saucier, Carol, Raymond Boudry et Claude Denis. 2002. *Entre l'enthousiasme et l'inquiétude*. Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ. Rapport de recherche présenté au Secrétariat des coopératives, Gouvernement du Canada. <http://www.aruc-es.uqam.ca/aruces/evaluation/>.

Sirianni, Carmen et Lewis Friedland. 1995. *Social Capital and Civic Innovation: Learning and Capacity Building from the 1960s to the 1990s*. Communication présentée à la social capital session of the American Sociological Association Annual Meeting, 20 août 1995, Washington, DC. <http://www.cpn.org/>.

Worms, Jean-Pierre. 2001. « Les anciens et les nouveaux liens civiques et sociaux en France ». *Isuma Revue canadienne de recherche sur les politiques*, 2, nº 2 (été) : 75-84.

L'économie de l'intégration américaine
une vision canadienne

Andrei Sulzenko,
Industrie Canada

La structure de l'économie mondiale a été fondamentalement transformée durant les dernières décennies. Les changements technologiques rapides, la libéralisation du commerce sous forme d'accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux, accompagnés de l'intensification de la concurrence internationale, se sont traduits par une augmentation de l'internationalisation de l'activité commerciale. Les systèmes de production, de commercialisation et les systèmes financiers sont de plus en plus liés à un niveau mondial, et les économies nationales sont de plus en plus intégrées. Ces évolutions se sont traduites par une spectaculaire croissance des flux internationaux de biens, de services, de personnes et de capitaux. Dans la majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les échanges internationaux, les flux de portefeuilles de capitaux ainsi que les investissements directs étrangers (IDE) ont tous augmenté à une allure nettement plus rapide que le produit intérieur brut (PIB) au cours des 20 dernières années.

Le Canada a participé activement à ces évolutions tout en en bénéficiant, en grande partie grâce au resserrement de ses liens avec les autres économies nord-américaines. Les échanges et les investissements entre le Canada et les États-Unis ont augmenté rapidement et d'importants changements structurels sont survenus; parallèlement, les entreprises canadiennes se sont positionnées pour exploiter les nouvelles possibilités économiques. Cet article étudie ces évolutions. Il passe en revue les preuves de l'impact d'un resserrement des liens économiques nord-américains et examine les défis que la poursuite de l'intégration économique nord-américaine posera au Canada à moyen terme.

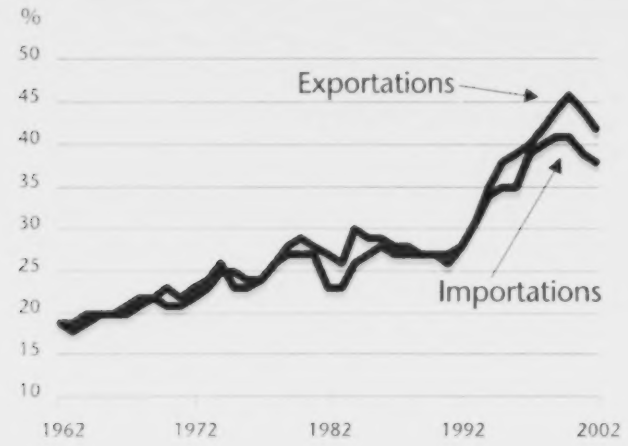
Le Canada a longtemps été un des pays industrialisés les plus tournés vers l'extérieur. Les échanges et investissements internationaux ont aidé les Canadiens à dépasser les limites d'une économie relativement petite. Le haut degré d'ouverture de l'économie a permis aux entreprises de se lancer dans des spécialisations plus nombreuses, donné accès à de nouvelles idées ainsi qu'à de nouvelles technologies innovatrices, contribué à stimuler le développement de nouveaux produits et de procédés plus efficaces, et offert aux consommateurs un choix plus vaste de produits à des prix plus concurrentiels. Comme le montrent les graphiques 1 et 2, il y a eu une progression supplémentaire et très marquée de l'ouverture vers l'extérieur du Canada depuis 1990. Les échanges et les investissements entrants et sortants constituant les IDE ont nettement augmenté par rapport au PIB durant la dernière décennie.

L'un des principaux facteurs sous-jacents de l'orientation extérieure plus marquée du Canada a été le resserrement de ses liens commerciaux avec les États-Unis et le Mexique. La mise en place de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) en 1989, suivi cinq ans plus tard par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), a ouvert la voie à l'intensification des échanges nord-américains. Les échanges entre le Canada et les États-Unis se montent maintenant à plus de 600 milliards de dollars par année, ou plus de 1,3 million de dollars par minute. Les échanges canado-américains ont plus que doublé depuis 1990, augmentant bien plus rapidement que les partisans des accords de libre-échange ne l'avaient prévu. Le marché américain, traditionnellement la destination principale des exportations canadiennes, a encore gagné en importance. En 2002, plus de 80 p. 100 des exportations de biens et de services canadiens étaient destinés aux États-Unis, 10 p. 100 de plus qu'en 1990. La proportion des importations canadiennes de biens et de services venant des États-Unis a aussi augmenté durant cette période, pour passer au niveau actuel de 70 p. 100.

Andrei Sulzenko est Sous-ministre adjoint principal, Secteur politique avec Industrie Canada.

GRAPHIQUE 1

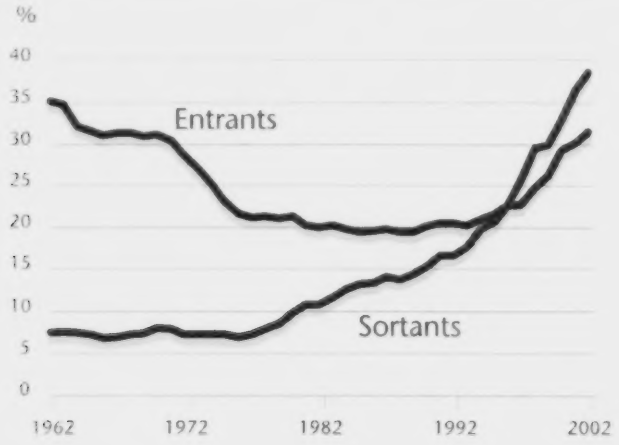
Rapport échanges/PIB



Source: Industrie Canada, compilations des données de Statistique Canada

GRAPHIQUE 2

Rapport IDE*/PIB



*Fonds

Source: Industrie Canada, compilations des données de Statistique Canada

L'intensification des échanges canado-américains s'est répandue jusqu'à avoir un impact sur pratiquement toutes les provinces et industries canadiennes. Comme l'illustre le graphique 3, le marché américain est relativement plus important pour les producteurs de certaines provinces (notamment l'Ontario) que pour d'autres (Saskatchewan). Quoi qu'il en soit, même en Saskatchewan, la province la moins dépendante du marché américain, la proportion des importations américaines a augmenté pour atteindre le chiffre impressionnant de 62 p. 100 en 2000. Parmi les industries manufacturières, le marché américain est plus important pour le matériel de transport et moins important pour les produits alimentaires, les boissons et le tabac ainsi que pour les imprimés. Quoi qu'il en soit, entre 1993 et 1999, la part du total des exportations vers les États-Unis a augmenté dans toutes les industries, sauf dans le secteur du matériel de transport, déjà fortement orienté vers le marché américain.

Bien que toutes les industries canadiennes orientent leurs activités vers le marché nord-américain, seul un petit nombre de grandes entreprises est responsable de la majeure partie des exportations canadiennes aux États-Unis. En 2001, les cinq plus grands exportateurs comptaient pour la moitié des exportations canadiennes aux États-Unis, et les 2 000 plus grandes sociétés comptaient pour 80 p. 100 de ces exportations. Ces résultats reflètent, en partie, le degré de concentration relativement élevé parmi les grandes industries exportatrices canadiennes.

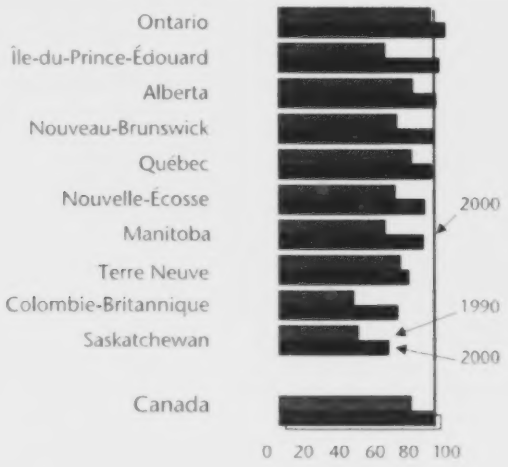
Comme prévu par la théorie économique, la libéralisation a engendré un net accroissement des échanges au sein des secteurs industriels. L'amélioration de l'accès au marché a encouragé les entreprises à rationaliser leur production et à se spécialiser. Les fabricants canadiens produisent maintenant une gamme de produits moins

étendue, mais principalement axée vers le marché nord-américain plutôt que vers le seul marché national. De plus, les excédents commerciaux du Canada dans les secteurs des ressources naturelles et de l'utilisation des ressources ainsi que des véhicules motorisés ont augmenté. Ceci reflète la tendance vers une spécialisation accrue dans les secteurs où les Canadiens sont compétitifs, une évolution encore une fois tout à fait logique selon les prédictions des théories économiques.

Le marché américain est plus important pour le Canada que le marché canadien ne l'est pour les États-Unis. Toutefois, le Canada est le meilleur client des États-Unis, puisqu'il compte pour près de 20 p. 100 des exportations américaines. Le marché canadien est le point de mire des producteurs américains dans un grand nombre de domaines, y compris les secteurs de l'automobile, de l'électricité et de l'électronique et des produits chimiques et pharmaceutiques. Le pourcentage des importations canadiennes aux États-Unis est également d'environ 20 p. 100. Au sein de la population américaine, le rôle le plus largement attribué au Canada est probablement celui de principal fournisseur d'énergie (pétrole, gaz naturel et électricité). L'augmentation des échanges s'est accompagnée d'une forte croissance bidirectionnelle des IDE entre le Canada et les États-Unis. Entre 1990 et 2002, les fonds consacrés aux IDE associés aux investissements américains au Canada et aux investissements canadiens aux États-Unis ont plus que triplé. Le total des investissements étrangers au Canada s'est également accru au cours de cette période, alors que la part américaine dans les fonds des IDE entrants est restée plus ou moins la même. Simultanément, les entreprises canadiennes ont diversifié leurs investissements sortants, se préoccupant moins du marché américain pour se tourner vers les occasions offertes par le marché de l'Union européenne et développant leur

GRAPHIQUE 3

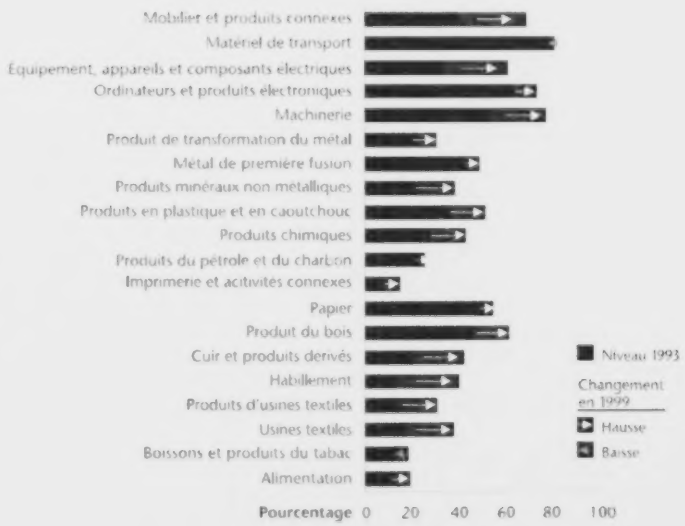
Part des exportations* vers les É.-U. par province



Nota : *exportations de marchandises
Source : Industrie Canada, compilations d'après les données de Statistique Canada

GRAPHIQUE 4

Rapport exportations manufacturières vers les É.-U./livraisons



Source : Industrie Canada, compilations d'après les données de Statistique Canada

approche des marchés de l'Asie et du Pacifique ainsi que de l'Amérique latine. En conséquence, la part consacrée aux États-Unis dans les fonds des IDE sortants canadiens a décliné de 61 p. 100 en 1990 à 47 p. 100 en 2002.

Les échanges canadiens avec le Mexique ont connu une croissance rapide depuis la signature de l'ALENA. Alors que les ventes au Mexique ne représentent toujours que moins de 1 p. 100 du total des exportations canadiennes, les achats ont augmenté pour représenter près de 4 p. 100 des importations canadiennes, doublant pratiquement leur part de 1990. Les flux des investissements directs étrangers entre les deux pays ont également considérablement augmenté dans la période post-ALENA, bien que les fonds des IDE accumulés grâce à de nouveaux investissements et au réinvestissement des bénéfices des entreprises étrangères soient toujours relativement minimes.

Les avantages de l'intensification des relations économiques canado-américaines

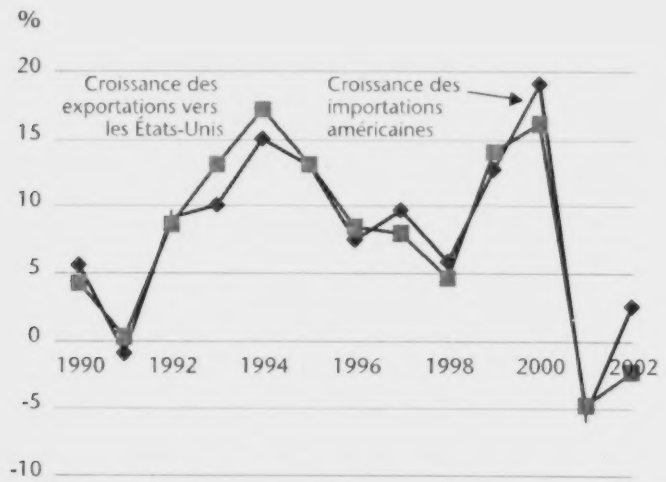
Il y a plus de 10 ans, les tenants du libre-échange ont soutenu que la libéralisation encouragerait l'efficacité et stimulerait les gains de productivité nécessaires pour obtenir une hausse du niveau de vie et apporter plus de prospérité aux Canadiens. Ces mêmes personnes ont déclaré que l'exposition à la concurrence américaine allait encourager les entreprises canadiennes à adopter des technologies et des pratiques plus avancées, et qu'un accès amélioré aux marchés mondiaux les plus riches allait soutenir les dépenses d'investissement, promouvoir une plus grande spécialisation de la production et entraîner des investissements dans de coûteux projets innovateurs qui ne peuvent se justifier qu'en assurant un accès à un vaste marché. On a affirmé que le Canada allait tirer profit de l'afflux croissant de connaissances susceptible de découler du resserrement de ses liens avec l'économie à prédominance de recherche la plus forte et la plus novatrice du monde.

Les preuves accumulées depuis la mise en œuvre des accords accréditent largement ces affirmations. Les recherches montrent que la libéralisation a apporté une contribution significative à de nombreux changements intervenus dans l'économie canadienne depuis plus d'une décennie. Elle a contribué, par exemple, à la croissance des exportations, facteur majeur – représentant 80 p. 100 de l'augmentation des expéditions – sous-jacent à la croissance du secteur manufacturier canadien dans les années 1990. Bien que l'excellente performance des exportations canadiennes soit la conséquence de nombreuses évolutions – entre autres la vigueur de l'économie américaine et la réelle dépréciation du dollar canadien durant les années 1990 – les accords commerciaux y ont joué un rôle. Fait important, la hausse la plus spectaculaire dans la part des livraisons aux États-Unis a été attribuable aux secteurs les plus protégés avant l'ALE et l'ALENA – mobilier et accessoires, vêtements et textiles.

En outre, un assortiment de preuves indique que les sociétés canadiennes entreprennent des ajustements pour répondre aux occasions découlant de la libéralisation. Les sociétés rationalisent leur production et élèvent le niveau de savoir-faire présent dans leurs exportations pour tirer avantage des occasions du marché. On a découvert que les industries qui ont bénéficié des plus grosses réductions tarifaires et non tarifaires grâce à l'ALE et à l'ALENA ont également enregistré les plus gros gains de productivité (voir Trefler, 1999; Acharya et al., 2003). On estime que les réductions tarifaires de l'ALE ont élevé la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus touchés de 3,2 p. 100 par année sur la période de 1989 à 1995 (Trefler et

GRAPHIQUE 5

Importations américaines et exportations canadiennes vers les États-Unis



Sawchuk, 2002). Cependant, ces secteurs ont connu la plus grosse turbulence économique enregistrée, comme semblent l'indiquer les données sur les disparitions nettes d'entreprises.

De plus, de récentes études offrent plus de documentation sur les avantages provenant des investissements étrangers entrants. Les compagnies à participation étrangère majoritaire ont tendance à se tourner davantage vers l'extérieur et à être plus productives et, en moyenne, à verser de plus hauts salaires que les compagnies nationales. Une recherche de Rao et Tang (2002) montre que, après ajustement en fonction des écarts notables (taille, type d'industrie, capital, R&D, propension à l'exportation, etc.), les entreprises à participation étrangère majoritaire sont de 15 à 20 p. 100 plus productives en moyenne que les compagnies à participation nationale majoritaire. Les entreprises étrangères représentent tout autant une importante source de concurrence qu'une source potentielle de savoir, significative pour les entreprises nationales. Les résultats préliminaires d'une récente étude d'Industrie Canada donnent à penser que les compagnies à participation nationale majoritaire, particulièrement les compagnies du secteur des services, bénéficient vraiment de gains de productivité attribuables aux déversements de savoir des compagnies à participation étrangère majoritaire.

Simultanément, les faits rassemblés ne corroborent pas les craintes de ceux qui redoutent que le renforcement de l'intégration économique limite la portée de politiques sociales canadiennes distinctes. Des études ont montré que le Canada et les États-Unis cherchent leurs propres réponses aux pressions sociales, et rien n'indique une future convergence de ces politiques. Les craintes que l'intégration économique encourage une régression des normes environnementales ne se sont pas non plus matérialisées.

Défis

Si l'intégration économique offre des occasions, elle présente également des défis. Pour maximiser les avantages d'un resserrement des liens économiques nord-américains, le Canada se doit d'améliorer sa compétitivité et sa capacité à attirer des capitaux et des travailleurs hautement qualifiés. Ce message est souligné par un certain nombre d'évolutions récentes.

On estime que les réductions tarifaires de l'ALE ont élevé la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus touchés de 3,2 p. 100 par année sur la période de 1989 à 1995.

Premièrement, tout indique que de nombreux facteurs ont contribué à l'exceptionnelle augmentation des exportations canadiennes durant les années 1990. Le plus important a été la vigueur de l'économie américaine. C'est ce que montre le graphique 5, qui montre que la croissance des exportations canadiennes aux États-Unis suit de très près celle du total des importations américaines. Même si la dépréciation du dollar canadien et les deux accords de libre-échange ont contribué à l'expansion des exportations, ils n'en ont pas été les principaux éléments (Acharya et al., 2003). En outre, dans le secteur manufacturier, la productivité de la main-d'œuvre au Canada a augmenté deux fois moins vite qu'aux États-Unis. La dépréciation de la devise canadienne, accompagnée par un ralentissement de la hausse de la rémunération horaire des travailleurs, a permis aux fabricants canadiens de vaincre les effets du ralentissement de la croissance de productivité et d'améliorer la compétitivité de leurs coûts. Toutefois, comme l'indiquent de récentes tendances, ni une forte croissance américaine, ni une faiblesse du dollar canadien ne peuvent servir de base à une croissance soutenue des exportations. Les entreprises canadiennes doivent améliorer leur performance sur le plan de la productivité si elles veulent vraiment concurrencer les producteurs étrangers et contribuer à la croissance et à la création d'emplois à long terme.

Deuxièmement, le Canada fait face à une concurrence croissante du Mexique et de la Chine sur les marchés américains. Depuis 1990, alors que la part canadienne des importations américaines est restée relativement constante, celle du Mexique a pratiquement double. Le Mexique fait de solides incursions dans les industries de haute technologie comme l'informatique et les produits électroniques, la machinerie et les véhicules motorisés. Il est, simultanément, devenu un solide concurrent pour l'investissement direct américain. La Chine réalise également des gains importants sur le marché américain. Même si le savoir-faire présent dans leurs exportations est encore nettement en dessous des produits canadiens, le Mexique et la Chine progressent rapidement le long de l'échelle de la valeur ajoutée.

Troisièmement, la part canadienne des entrées d'IDE nord-américains a fortement diminué récemment. Dans une certaine mesure, cela reflète l'attraction considérable exercée par le grand marché américain sur les investisseurs étrangers. Avec l'intégration, les États-Unis occupent une position de force dans la concurrence pour devenir la base opérationnelle nord-américaine des entreprises installées outre-mer. Les tendances de l'investissement, cependant, ne sont pas immuables. L'exemple de l'Irlande au sein de l'UE démontre que de petits pays peuvent introduire des politiques d'attraction des IDE et en faire une composante essentielle de leur stratégie de croissance.

Prospective

Le resserrement des relations entre les économies nord-américaines a été bénéfique au Canada. Il a contribué à une amélioration de la performance des entreprises canadiennes. Il n'a pas, comme certains l'avaient craint, mené à l'harmonisation des politiques canadiennes et américaines dans les secteurs économique, social et culturel. L'accentuation de l'intégration a, parallèlement, donné naissance à de nouveaux défis et mis en exergue certaines faiblesses dans la performance économique canadienne. La faiblesse la plus significative, et le facteur principal entravant la capacité de ce pays à tenir sa place sur le marché nord-américain intégré, est la faible performance de la productivité canadienne.

Bien que la croissance de la productivité canadienne durant les années 1990 ait été meilleure qu'elle ne l'aurait été en l'absence des accords de libre-échange, elle ne peut se comparer que piteusement à la performance américaine. En conséquence, le fossé entre les productivités canadienne et américaine n'a fait que s'accentuer. Une recherche d'Industrie Canada a identifié de nombreux facteurs contribuant à ce résultat, dont le ralentissement dans l'accumulation de capitaux, la diminution des dépenses pour l'innovation et la lenteur à adopter les technologies de l'information et de la communication, la diminution du pourcentage de chercheurs et de diplômés universitaires au sein de la population active, la grande importance des petites et moyennes entreprises (PME) au Canada, et l'allure de plus en plus lente à laquelle le Canada a transféré ses ressources vers de plus dynamiques industries du savoir. Ces facteurs sont partiellement interreliés et renforcent les obstacles à de plus grandes innovations ainsi qu'à l'accomplissement d'une plus forte croissance de productivité. La stratégie d'innovation du gouvernement du Canada et les consultations publiques connexes ont contribué à sensibiliser les Canadiens à ces problèmes et au besoin d'un plan d'action complet à long terme pour accentuer l'innovation et combler le fossé entre les niveaux de productivité canadien et américain.

Dans les années à venir, tout en s'efforçant de relever les défis sur le plan de la productivité, il faudra s'assurer que le Canada continue de bénéficier de conditions favorables d'accès au marché américain. Les préoccupations sur le plan de la sécurité, qui ont pris naissance au lendemain du 11 septembre 2001, ont rendu le transport transfrontalier plus coûteux et ont introduit de nouveaux problèmes qui doivent être résolus afin de faciliter le mouvement des marchandises et des personnes entre le Canada et les États-Unis. Dans les délibérations futures sur la façon de maîtriser les coûts des transactions transfrontalières, on devrait tenir compte des possibilités de la poursuite du resserrement des relations économiques canado-américaines. Parmi les options possibles, on trouve la suppression des règles d'origine, la mise en place de tarifs extérieurs communs et la reconnaissance mutuelle par le Canada et les États-Unis des procédés et pratiques réglementaires de chacun. L'édification de liens économiques n'est pas achevée. Le Canada peut faire beaucoup, à la fois par lui-même et en travaillant avec les États-Unis, pour bénéficier des avantages certains qui ont déjà été réalisés grâce à l'intégration économique.

Renvois

Acharya, Ram C., Sharma Prakash et Rao Someshwar. 2003. « Canada-U.S. Trade and Investment Patterns ». Dans *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Richard G. Harris (dir.). Calgary : Calgary University Press.

Rao, Someshwar et Jianmin Tang. 2002. « Are Canadian Controlled Manufacturing Firms Less Productive Than Their Foreign-Controlled Counterparts? ». Pages 571-594 dans *Productivity in Canada*, Someshwar Rao et Andrew Sharpe (dir.). Documents de recherche d'Industrie Canada. Calgary : University of Calgary Press.

Sawchuk, Gary et Daniel Trefler. 2002. « A Time to Sow, A Time to Reap: The FTA and Its Impact on Productivity and Employment ». Pages 537-569 dans *Productivity in Canada*, Someshwar Rao et Andrew Sharpe (dir.). Documents de recherche d'Industrie Canada. Calgary : University of Calgary Press.

Trefler, Daniel. 1999. « L'essentiel sur l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis ». *Perspectives sur le libre-échange nord-américain*, Programme des publications de recherche d'Industrie Canada.

L'adaptation à l'intégration nord-américaine
un défi pour le fédéralisme canadien

Geoffrey E. Hale[1]
Université de Lethbridge

Les tendances à la libéralisation économique de l'ère post-ALENA ont indéniablement renforcé l'intégration économique nord-américaine. Cependant, les questions de gouvernance à plusieurs niveaux, qui découlent de l'interaction habituelle entre les entreprises, les citoyens et les gouvernements, n'ont pas été correctement résolues. De plus, les frontières continuent de jouer un rôle fondamental dans la détermination des différences entre systèmes juridiques, relations économiques, identités culturelles et politiques et choix des politiques (Watson, 1998; Helliwell, 2000; Hoberg, 2002).

L'auteur de cet article étudie les implications de l'intégration économique nord-américaine sur la capacité des gouvernements fédéral et provinciaux à élaborer des politiques. Il met en évidence certains des défis que créent les asymétries de compétences entre les fédéralismes canadien et américain et examine les nouveaux outils d'intervention qui permettent de gérer le chevauchement des compétences entre le fédéral et les provinces et qui pourraient s'adapter aux négociations en cours avec les États-Unis et le Mexique.

La souplesse du système fédéral canadien nous fournit un modèle potentiellement efficace en vue d'une coordination des politiques au sein de l'Amérique du Nord qui respecterait les différences nationales et régionales tout en permettant un degré plus ou moins important d'harmonisation, selon les questions en jeu. Cette souplesse se retrouve dans l'émergence d'une forme de fédéralisme complémentaire, au sein duquel les gouvernements fédéral et provinciaux remplissent leurs fonctions qui, bien qu'elles soient liées, sont cependant indépendantes sur le plan opérationnel et tiennent compte des deux champs de compétences communes et distinctes. Ces rebondissements récents ne sont pas uniformes et ils ne protègent pas des conflits politiques. Cependant, ils offrent des possibilités permettant aux deux échelons de gouvernement d'équilibrer leurs intérêts nationaux et régionaux lors des négociations internationales.

L'intégration continentale – l'adaptation à la spécialisation régionale

L'adaptation des économies régionales du Canada à une intégration menée par les marchés a encouragé l'intégration croissante des décisions dans le domaine des politiques économiques, sociales, environnementales et des politiques du travail et de l'immigration, qui transcendent les limites des compétences respectives du gouvernement fédéral et des provinces. Simultanément, l'intégration économique nord-sud prend de l'importance et contribue à la spécialisation des économies provinciales. À celle-ci s'ajoute l'émergence de stratégies fiscales, micro-économiques et sociales distinctes, qui peuvent compléter ou contredire celles du gouvernement fédéral.

Plusieurs facteurs limitent l'institutionnalisation continue des relations économiques transfrontalières de l'Amérique du Nord. Ils comprennent notamment les asymétries qui existent entre le pouvoir politique et économique, les risques posés par l'incapacité de réagir, sur le plan des politiques, à des problèmes nationaux et régionaux, ainsi que la souplesse permise par le principe du traitement national, en vertu duquel les ententes institutionnelles respectent généralement les différences et les priorités des nations de l'ALENA.

Il semble que l'on s'accorde de plus en plus à reconnaître que promouvoir la croissance et les possibilités économiques grâce à des liens plus étroits entre les pays nord-américains peut se faire tout en préservant suffisamment de discrétion par rapport aux choix des politiques sociales et économiques des gouvernements canadiens (Rock, 2002; Axworthy, 2002; Canada, 2002; Helliwell, 2002). Cependant, cette

Geoffrey E. Hale est professeur au département de sciences politiques de l'Université de Lethbridge.

confiance envers les accords de l'ALENA, si elle réduit l'intensité du débat politique, ne permet pas de relever le défi traditionnel des politiques économiques canadiennes : comment assimiler les différences importantes entre les économies régionales et les politiques gouvernementales, de manière à ce que tous les Canadiens puissent jouir, sur le plan économique et social, des tendances à une plus forte intégration?

Ce défi a été conceptualisé lors du discours de Courchene sur l'évolution de l'Ontario vers un « État-région », dont les politiques économiques visent de plus en plus à rendre la province plus concurrente sur le marché nord-américain. Voici certains des traits du régionalisme économique qui caractérisent la place du Canada dans l'économie nord-américaine :

- une plus grande dépendance, en ce qui a trait au commerce et à l'investissement, vis-à-vis des schémas continentaux plutôt que nationaux, particulièrement avec les États américains contigus;
- l'émergence de cycles conjoncturels régionaux distincts, ce complique le recours à des politiques fiscales et monétaires contracycliques;
- l'intégration des usines de production et de distribution des secteurs industriels clés de part et d'autre des frontières nationales, ce qui contribue à la conception de normes techniques et de normes d'application de la réglementation;
- l'intégration croissante des infrastructures provinciales (transports, énergie, télécommunications) aux réseaux régionaux nord-sud, parfois au détriment des réseaux « est-ouest »;
- une orientation plus axée vers l'extérieur lorsqu'il s'agit des politiques fédérales et provinciales qui régissent les facteurs mobiles de la production – surtout les impôts des sociétés et les impôts sur le revenu de placements, la recherche et l'innovation, l'embauche et la conservation de travailleurs, gestionnaires et spécialistes qualifiés;
- une attention croissante accordée à la spécialisation économique régionale et à la formation de grappes économiques ou de groupes d'entreprises capables de créer des avantages compétitifs géographiques. On observe également la création d'interdépendances dans le secteur non commercialisé des produits et services; c'est un facteur important de l'innovation et de la compétitivité (Courchene, 1998, 2001).

Bien que des études portant sur l'intégration économique continentale et régionale aient permis de nuancer ces analyses (Helliwell, 2000, 2002), celles-ci ont toujours, néanmoins, des implications importantes pour les responsables de l'élaboration des politiques des deux échelons de gouvernement.

L'intégration transfrontalière des réseaux de production, dont une grande partie est fondée sur le commerce entre les entreprises, a fait de l'économie canadienne l'une des économies les plus exportatrices et les plus ouvertes. Les exportations internationales de toutes les provinces réunies ont dépassé leurs exportations interprovinciales entre 1998 à 2001. Le tableau 1 montre que l'intégration économique de l'Ontario au sein de l'Amérique du Nord est, de loin, meilleure que celle de la plupart des autres provinces.

On pourrait soutenir que l'Ontario et le Québec possèdent certains des critères qui les rangent au rang d'« États-régions ». Leurs réseaux de transport et leurs politiques, ainsi que leurs structures économiques, sont de plus en plus axés sur une meilleure intégration et une plus grande compétitivité au sein des marchés nord-américains, plutôt que sur une

TABLEAU 1

Données comparatives de l'intégration et de l'ouverture économique par province 1998 à 2001

	Pourcentage des exportations internationales de biens et services par rapport au PIB	Pourcentage des biens exportés aux États-Unis	Ratio du commerce international à interprovincial	
			Exportations	Commerce
Canada	43,1	86,5	2,23	2,06
Ontario	**52,5**	**93,1**	**2,82**	**3,26**
Saskatchewan	**43,0**	57,8	1,76	1,15
Nouveau-Brunswick	**41,1**	**85,2**	1,38	1,11
Québec	38,9	**84,6**	1,99	**1,97**
Alberta	**38,6**	**85,6**	1,76	**1,49**
Terre-Neuve	38,6	67,7	**2,62**	1,30
Colombie-Britannique	**32,1**	67,2	**2,33**	**1,77**
Manitoba	31,1	79,5	1,05	1,00
Î.-P.-É.	**29,1**	**86,1**	**1,06**	**0,63**
Nouvelle-Écosse	27,2	78,8	1,29	1,10

Caractère gras : resultats provinciaux > 95 p. 100 de la moyenne canadienne.

Sources: MAECI (2002): Annexe statistique, tableaux 1A, 9A, 9E, 9F; calculs de l'auteur.

croissance endogène ou une compétitivité régionale au Canada. Nombre de leurs secteurs industriels clés – notamment l'automobile, l'acier, l'aérospatiale, les télécommunications, et d'autres secteurs de haute technologie – sont entièrement intégrés aux réseaux de fournisseurs et de clients nord-américains. Les secteurs de l'énergie de ces deux provinces sont largement intégrés à ceux du nord-est et du Midwest des États-Unis. Elles accordent également toutes les deux une grande priorité à la mise en place de structures concurrentielles d'impôts des sociétés qui leur permettent d'attirer et de conserver les investissements commerciaux (Hale, à paraître).

Le Nouveau-Brunswick et l'Alberta possèdent elles aussi certaines des caractéristiques d'« État-région », surtout si l'on considère l'intégration continentale de leurs industries clés, la course à l'investissement des secteurs d'exportation et l'adoption de stratégies économiques formelles pour améliorer leur compétitivité à l'échelle internationale (Alberta, 2000; Nouveau-Brunswick, 2003). Cependant, le modèle de l'« État-région », qui suppose une adaptation provinciale indépendante aux forces du marché continental, ne peut s'appliquer intégralement à la plupart des autres provinces – surtout celles qui ne partagent pas de frontière avec les États-Unis ou, le cas échéant, celles dont les grands centres urbains sont éloignés de cette frontière.

Malgré cela, de nombreux problèmes associés à l'intégration nord-américaine relèvent de la compétence des provinces ou nécessitent une harmonisation des provinces et du fédéral pour être résolus, notamment les négociations bilatérales qui touchent des secteurs industriels différents selon la région, l'interaction des enjeux environnementaux et énergétiques, la mobilité de la main-d'œuvre, la planification et le financement des grands projets d'infrastructure et d'autres questions relatives à la gestion des frontières.

TABLEAU 2

Chevauchements et conflits de compétences
Compétences en vigueur concernant les principaux enjeux en matière d'aspects transfrontaliers

	Compétence fédérale canadienne	Compétence provinciale canadienne	Compétence fédérale aux États-Unis	Compétence d'État aux États-Unis
Commerce international	X	x	X	
Développement économique	x	X	X	x
Industries primaires/usage des terres		X	X	X
Normes alimentaires	X		X	x
Énergie		X	X	x
Environnement	x	x	X	x
Geestion à la frontière	X		X	
Éléments d'infrastructure/autoroutes		X	X	x
Immigration	X	x	X	
Mobilité de la main-d'œuvre		X	X	
Réglementation de la régie d'entreprise/des valeurs mobilières	x	X	X	

Remarque: X-compétence exclusive ou principale; x-compétence concurrente ou partielle.

Tous ces domaines de politiques sont caractérisés par des asymétries de compétences qui rendent la tâche difficile, voire impossible, au gouvernement fédéral d'assumer unilatéralement la responsabilité de leur résolution lors des négociations avec les États-Unis (ou avec le Mexique). Il est également difficile pour les provinces de prendre des initiatives d'envergure sans miner l'autorité du fédéral dans la gestion des affaires étrangères canadiennes. Le tableau 2 indique les principales zones de chevauchement des compétences dans les relations canado-américaines. Des défis semblables se posent lorsque l'on étend ces négociations au Mexique (Sada-Solana et Hale, 2003).

L'évolution récente des relations fédérales-provinciales laisse croire qu'il existe des façons plus souples et plus adaptées de surmonter ces défis, grâce à ce que l'on pourrait décrire comme un « fédéralisme complémentaire ».

Le fédéralisme complémentaire – Adapter les procédés fédéraux à l'évolution des besoins

L'expression « fédéralisme complémentaire » sert à décrire une approche du chevauchement ou du partage des champs de compétence dans lesquels les gouvernements provinciaux et fédéral remplissent des fonctions reliées, mais indépendantes sur le plan opérationnel, qui respectent leurs responsabilités communes et distinctes.

Ce concept est né, après une période d'essai et d'échec, des efforts du gouvernement afin d'établir des priorités, de définir ses activités essentielles, d'équilibrer ses budgets et d'augmenter son pouvoir discrétionnaire dans le domaine fiscal et politique pour répondre aux différents défis que posent la mondialisation et l'intégration économique continentale. Les

deux plus hauts niveaux de gouvernement ont reconnu, dans une certaine mesure, que leur capacité à exercer leur discrétion les oblige à limiter leurs engagements envers les autres gouvernements et les contraint à en attendre moins de ceux-ci. Ce processus nécessite souvent que la répartition formelle ou informelle des responsabilités soit clairement établie. Dans certains cas, cette approche a mené à la création d'institutions spécialisées et réglementées qui permettent de coordonner certaines fonctions administratives et réglementaires précises lorsque les avantages d'un tel système dépassent ses inconvénients.

Ces ententes permettent d'arriver à un certain degré de symétrie entres les régimes nationaux des politiques couverts par l'ALENA et les ententes fédérales-provinciales en matière de fiscalité, de commerce, de mobilité de la main-d'œuvre et autres politiques visant à faciliter le mouvement des personnes, des biens, des services et des capitaux au Canada. Dans certains cas, ces méthodes permettent ce que MacDonald qualifie d'« intégration positive », c'est-à-dire un système de règles communes imposées par une autorité centrale. Plus souvent, ce système prend la forme d'une « intégration négative », c'est-à-dire un cadre de règles qui interdisent certains comportements de la part des gouvernements tout en permettant certaines différences politiques à l'intérieur de ce cadre (MacDonald, 2001).

Les arrangements précis du fédéralisme complémentaire peuvent refléter une politique de coercition autant qu'un rationalisme administratif. Cependant, ils ont permis aux gouvernements de tenir compte de nombreuses différences régionales, augmentant ainsi leur capacité de répondre aux attentes des citoyens.

L'étude dont s'inspire cet article examine trois exemples de fédéralisme complémentaire, qui couvrent des domaines relevant des autorités provinciales ou fédérales, selon des formules de répartition différentes : l'imposition et la perception d'impôts, les politiques et les négociations commerciales, et les marchés du travail. Voici un court résumé des conclusions de cette recherche.

L'imposition et la perception d'impôts

Les gouvernements fédéral et provinciaux, conjointement, ont quatre sources principales de revenus : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés, les taxes générales sur les ventes et les taxes à la consommation sur certains produits précis. Les provinces canadiennes exercent un plus grand pouvoir discrétionnaire dans le domaine des politiques fiscales que les gouvernements infranationaux dans presque tous les autres pays fédéralistes. La diversité croissante des politiques économiques provinciales depuis les années 1980 a mené à une plus grande autonomie dans le domaine fiscal (Hale, 2000). C'est l'effet déstabilisant des changements unilatéraux apportés aux mécanismes d'impôts et de transfert des années 1990 qui a poussé les deux échelons de gouvernement à restructurer la cohabitation de leurs systèmes fiscaux.

Le système appelé « impôt sur le revenu », adopté entre 1998 et 2001, a donné aux provinces davantage de liberté pour établir leurs propres taux d'imposition, adapter leurs systèmes fiscaux aux priorités régionales et exercer une plus grande souplesse dans ce domaine, tout en conservant une structure de perception d'impôts commune (sauf dans le cas du Québec, qui gère son propre système depuis longtemps).

Sur le plan administratif, les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux se rencontrent régulièrement, par le truchement du Comité fédéral-provincial sur la fiscalité, pour traiter du fonctionnement du système et éviter des conflits inutiles. La restructuration de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) peut également être perçue comme l'incarnation du fédéralisme complémentaire. Elle facilite la coopération fédérale-provinciale dans la gestion des impôts. L'ADRC a également harmonisé les tarifs douaniers et l'administration de ceux-ci, en coopération avec les Américains, pour simplifier les méthodes de gestion aux frontières et faciliter les échanges commerciaux. De manière générale, l'évolution des systèmes fiscaux et des systèmes de perception d'impôts est un exemple concluant d'une coopération à la fois entre les provinces et les territoires, mais aussi entre le Canada et les États-Unis.

Cependant, un troisième élément du fédéralisme fiscal – le mélange des paiements de transfert et de péréquation – reflète les limites du fédéralisme complémentaire. La politisation du fédéralisme de transfert, ainsi que la tendance des deux échelons de gouvernement à l'unilatéralisme, aux accusations et au dépassement des autres, sont autant d'obstacles à une division des responsabilités politiques stable et consensuelle.

En comparant ces approches, on remarque que la capacité des gouvernements à appliquer le fédéralisme complémentaire dans des compétences qui se chevauchent augmente selon la complexité technique des questions en jeu et le degré de consensus au sein des groupes d'intérêt qui souhaitent, ou non, faciliter la reconnaissance mutuelle des normes d'application de la réglementation. La capacité du gouvernement fédéral à coordonner les préoccupations des groupes d'intérêt à la fois intergouvernementaux et régionaux est un facteur clé de ce processus – tel que le montrent les efforts voués à améliorer la coopération transfrontalière dans la gestion des douanes et des frontières depuis septembre 2001.

La coopération fédérale-provinciale dans les politiques commerciales

L'aspect de plus en plus complexe et inopportun des ententes commerciales internationales a encouragé une collaboration intergouvernementale accrue pour promouvoir

les négociations commerciales internationales et permettre la conciliation des préoccupations et des intérêts régionaux dans les politiques et les positions du gouvernement fédéral. Des jalons historiques ont été posés lors de l'affaire de la Convention de travail de 1937, au sujet des pouvoirs d'adoption de traités dans des domaines de compétence provinciale, et ont également encouragé cette coopération. C'est un processus appelé « internationalisation du fédéralisme exécutif » (Skogstad, 2001; Kukucha, à paraître).

Le rôle des provinces en matière de politiques commerciales prend différentes formes. Le Comité c-commerce, qui est né des négociations de l'ALENA dans les années 1980, a permis un échange d'information et une certaine harmonisation des intérêts régionaux. Les objectifs communs et la période de contraintes fiscales des années 1990 ont encouragé une plus grande coordination des activités de promotion du commerce.

Les problèmes liées au commerce font également l'objet de consultations inter-ministérielles. Les questions qui touchent des secteurs précis font généralement intervenir les ministres responsables de l'énergie, des ressources naturelles, de l'environnement ou d'autres ministères – même si leur autonomie peut être limitée, selon l'importance politique de la question visée et le degré de centralisation que les premiers ministres provinciaux exercent sur les relations interprovinciales.

Les comportements de chaque ministère fédéral par rapport au fédéralisme et aux relations fédérales-provinciales jouent un rôle majeur lorsqu'il s'agit de déterminer l'esprit et la substance des relations intergouvernementales dans le domaine commercial. Il n'est pas surprenant que les hauts fonctionnaires fédéraux aient tendance à conserver leur autonomie, face aux revendications des provinces qui voudraient se prévaloir du droit de dicter les politiques fédérales. Cependant, plus les intérêts provinciaux en jeu sont variés – comme c'est le cas pour le différend commercial sur le bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis – plus il est important de faire « front commun » pour que les stratégies de négociation du gouvernement fédéral soient efficaces.

Les effets de la spécialisation économique régionale sur ce processus dépendent de la capacité des gouvernements à faire participer les secteurs industriels clés et d'autres groupes d'intervenants pertinents, souvent organisés de manière régionale ou provinciale. Les gouvernements qui n'y parviennent pas risquent une politisation à outrance des différends fédéraux-provinciaux ou inter-régionaux, la création de coalitions transnationales de groupes d'intervenants lésés et l'érosion des positions canadiennes de négociation dans le processus de résolution des différends de l'ALENA ou de l'OMC.

L'évolution de fédéralisme complémentaire a dépendu des cadres normatifs ou partagés qui permettent de développer des politiques tout en conservant l'autorité formelle des deux échelons de gouvernements dans leurs champs de compétence respectifs. Certains observateurs ont fait valoir que les consultations institutionnalisées pourraient représenter une contrainte à l'avenir et nuire à l'autonomie fédérale en matière de politiques et de négociations commerciales. Cependant, si les processus de consultation actuels permettent d'éviter le « piège de la prise de décision conjointe », une fatalité lorsque le consensus formel des intervenants est nécessaire, leur ambiguïté calculée empêche Ottawa d'obliger les provinces à mettre en application des politiques ou des traités auxquels elles n'ont pas consenti.

Au bout du compte, l'efficacité des mécanismes de prise de décisions et de résolution des différends du fédéralisme complémentaire – que ce soit au sein de l'ALENA ou au Canada – continue de dépendre fortement de la volonté de chaque gouvernement de reconnaître les intérêts économiques et politiques communs. Ceux-ci dépassent les maigres profits qui peuvent être tirés de la défection, de la non-conformité, ou encore des jeux de pouvoirs unilatéraux sur certaines questions précises (MacDonald, 2001). C'est à la fois la force et la plus grande faiblesse du fédéralisme complémentaire.

Marchés du travail et mobilité de la main-d'œuvre

À l'inverse des marché transnationaux de biens, de capitaux et de certains services, les marchés du travail canadiens restent grandement régionalisés. Cependant, plusieurs domaines politiques deviennent des laboratoires pour le fédéralisme complémentaire dont la formation, les normes du travail, l'éducation post-secondaire et l'immigration – surtout lorsqu'il s'agit du recrutement et de l'intégration dans la société canadienne d'immigrants qualifiés.

Ce sont les contraintes fiscales, la volonté de changer les initiatives passives de soutien du revenu en des mesures actives de politiques de l'emploi ainsi que les efforts déployés pour prouver la souplesse du fédéralisme après le référendum de 1995 au Québec qui ont abouti aux changements des politiques fédérales que l'on a connus pendant les années 1990. Ce sont à la fois le chapitre sur la mobilité de la main-d'œuvre de l'*Accord sur le commerce intérieur* et l'*Entente-cadre sur l'union sociale* de 1999 qui expliquent en partie la coopération entre les provinces.

Les effets de ces tendances sur la poursuite de l'intégration nord-américaine ne sont pas encore très clairs. Le Canada, les États-Unis et le Mexique restent divisés sur la mobilité de la main-d'œuvre, surtout lorsque cette question a une influence sur le contrôle des frontières et les politiques d'immigration. L'ALENA n'a fourni

qu'un élan limité à l'intégration des marchés du travail canadien, américain et mexicain – sauf sur des questions précises telles que les compétences de gestion et les compétences professionnelles spécialisées qui naissent de l'intégration transfrontalière de secteurs industriels donnés. Cependant, les retombées indirectes de l'ALENA ont accru la mobilité de la main-d'œuvre au Canada, en plus de le forcer à reconnaître qu'il lui faut être concurrent sur les marchés internationaux pour encourager les immigrants qualifiés à s'intégrer à la société et à l'économie canadiennes.

Conclusion

L'incidence de l'intégration économique progressive de l'Amérique du Nord sur le fédéralisme canadien varie grandement en fonction du domaine de politiques en cause. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont, de manière générale, évité les inconvénients du « piège de la prise de décision conjointe » en passant des politiques axées sur des secteur précis à l'élaboration de décisions qui tiennent compte la répartition différente des compétences juridiques nationales, interprovinciales et transfrontalières.

La capacité des gouvernements nationaux ou infra-nationaux de l'Amérique du Nord à parvenir à un consensus sur les grandes lignes des régimes de politiques dépendra sans doute de leur capacité future à accepter la diversité. Il faudra également limiter la polarisation des débat politiques. Cependant, le cheminement vers ce consensus dépendra également de la volonté des gouvernement nationaux de prendre l'initiative de faire participer leurs homologues, nationaux ou infra-nationaux, ainsi que les groupes d'intérêt et les intervenants clés dont les intérêts et les valeurs seront les plus touchés.

En surface, les asymétries de compétences des trois nations de l'ALENA se prêtent tout à fait au processus progressif et sectoriel nécessaire pour parvenir à un consensus. Cependant, la panoplie de questions en jeu laisse à penser que les gouvernements centraux devront adopter des stratégies de grande envergure s'ils souhaitent gérer de manière efficace ce passage à une intégration qui se fera progressivement et qui sera régie par les marchés.

Note

1 Ce document est inspiré de l'exposé « Regional Economic Specialization, "Complementary" Federalism", and the Challenges of North American Integration », présenté lors de la conférence intitulée Federalism and Trans-border Integration in North America, parrainée par le Centre on North American Politics and Society de l'Université Carleton et tenue à Ottawa (Ontario), les 6, 7 et 8 février 2003.

Renvois

Alberta. 2000. *A Framework for Alberta's International Strategies*. Edmonton, février.

Axworthy, Thomas S. 2002. « A Choice Not an Echo: Sharing North America with a Superpower ». Dans *Searching for a New Liberalism*, sous la direction de Howard Aster et Thomas S. Axworthy. Toronto : Mosaic Press.

Canada, MAECI (ministère des Affaires étrangères et du Commerce international) 2002. *Le point sur le commerce en 2002*. Ottawa : MAECI.

Canada, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. 2002. *Partenaires en Amérique du Nord*. 3e rapport. Ottawa : Chambre des communes, décembre.

Courchene, Thomas J. 2001. *A State of Minds*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, pp. 59-75.

Courchene, Thomas J. avec Colin Telmer. 1998. *From Heartland to North American Region State*. Toronto : Centre for Public Management, Université de Toronto.

Hale, Geoffrey. 2000. « The Tax on Income and the Growing Decentralization of Canada's Personal Income Tax System » Pages 235-262 dans *Towards a New Mission Statement for Fiscal Federalism*, sous la direction de Harvey Lazar. Kingston : Institute for Intergovernmental Relations.

———. À paraître. « Balancing Autonomy and Responsibility: Balancing Provincial Fiscal and Tax Policies ». Dans *Provinces*, deuxième édition, sous la direction de Christopher Dunn. Peterborough, ON : Broadview Press.

Helliwell, John F. 2000. *Globalization: Myths, Facts, and Consequences*. Toronto : Institut C.D. Howe, 23 octobre.

———. 2002. *Globalization and Well-Being*. Vancouver : UBC Press.

Hoberg, George (dir.), 2002. *Capacity for Choice: Canada in a New North America*. Toronto : University of Toronto Press.

Kukucha, Chris. À paraître. « The Federal–Provincial Committee System on International Trade: CTRADE - An Extension of Executive Federalism? ». Dans *The Administration of Foreign Affairs: A Renewed Challenge?*, sous la direction de Luc Bernier et Nelson Michaud. Toronto : University of Toronto Press.

MacDonald, Mark R. 2001. « The Agreement on Internal Trade: Trade-offs for Economic Union and Federalism ». Dans *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, sous la direction de Herman Bakvis et Grace Skogstad. Toronto : Oxford University Press.

Nouveau-Brunswick. 2003. *Prospérer à l'heure de la mondialisation : la stratégie internationale du Nouveau-Brunswick*. Fredericton, avril.

Rock, Allan. 2002. « La nouvelle confiance des Canadiens ». Allocution à l'intention du Conseil des gens d'affaires Canada-États-Unis. Industrie Canada, Toronto, 16 octobre 2002. Ottawa : Industrie Canada.

Sala-Solana, Carlos M. et Geoffrey Hale. 2003. « A Tale of Two Systems: Contrasting Federal and Cross-Border Relations of Sub-National Governments in Mexico and Canada ». Document présenté lors de la conférence Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View their Relationship with the United States, Harvard University, 5 et 6 mai 2003.

Skogstad, Grace. 2001. « International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension ». Pages159-177 dans *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, sous la direction de Herman Bakvis et Grace Skogstad. Toronto : Oxford University Press.

Watson, William. 1998. *Globalization and the Meaning of Canadian Life*. Toronto : University of Toronto Press.

Les incidences en matière de coûts de la frontière canado-américaine et leurs implications sur la stratégie de gestion frontalière

John C. Taylor et Douglas R. Robideaux
Grand Valley State University (Michigan, États-Unis)

L'actuel niveau d'intégration économique entre le Canada et les États-Unis et la difficulté croissante de maintenir une frontière, au sens historique du terme, conduisent les analystes des politiques à s'interroger sur l'évolution de la gestion de cette frontière. La problématique essentielle se révèle être celle des coûts afférents à cette frontière. Le présent article présente les conclusions d'un récent projet de recherche dont le but était de quantifier les coûts réels de la frontière pour les voyageurs d'affaires et les particuliers[1].

Au cours des 20 dernières années, le Canada et les États-Unis ont atteint un niveau d'intégration économique presque sans pareil. Toutefois, alors que l'ALENA et les accords précédents ont largement contribué à réduire les obstacles à l'investissement et les entraves commerciales, ils n'ont que peu influé sur les formalités douanières et les politiques en matière de mouvements frontaliers sur lesquelles repose la gestion de la frontière. Cette évolution a entraîné un accroissement considérable du transport et des échanges commerciaux, ce qui commence à mettre à rude épreuve les installations frontalières et renforce l'incertitude quant au processus frontalier. Par ailleurs, les événements du 11 septembre 2001 ont contraint les responsables de l'élaboration des politiques américains à resserrer la sécurité aux frontières, et il n'est pas évident qu'il soit possible de maintenir le niveau de sécurité nécessaire tout en favorisant l'augmentation des mouvements frontaliers de marchandises et de voyageurs.

À de nombreux égards, le Canada et les États-Unis sont à la croisée des chemins quant à la stratégie à adopter en matière frontalière. Une première approche, qui consiste à s'efforcer d'accroître la sécurité tout en facilitant les échanges commerciaux, peut permettre de maintenir le *statu quo* relativement aux mouvements frontaliers et aux coûts afférents à la frontière, mais elle nécessite un investissement considérable sur le plan des infrastructures, du personnel et des technologies, et risque de se révéler peu efficace en matière de sécurité. Une autre approche est l'établissement de ce qu'on appelle communément « un périmètre de sécurité nord-américain », c'est-à-dire une stratégie de gestion frontalière qui permettrait de réduire considérablement les besoins d'investissement frontalier et d'éliminer en grande partie l'incidence des coûts actuels et éventuels afférents à la frontière.

L'évaluation des coûts établie à la suite de la recherche décrite dans le présent article permet de calculer approximativement les économies auxquelles peut conduire la mise en œuvre de la stratégie d'un périmètre de sécurité nord-américain. Le calcul de ces économies est bien évidemment essentiel à toute analyse coûts-avantages des diverses options en matière de politique frontalière auxquelles font face le Canada et les États-Unis.

Échanges commerciaux et circulation des camions

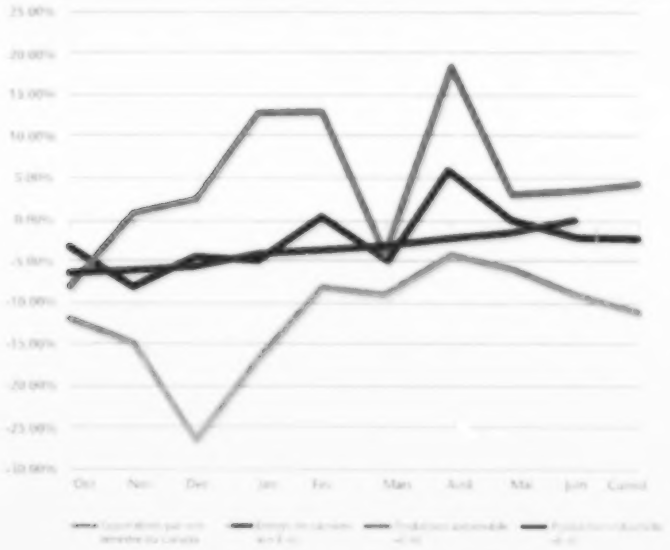
Les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, qui ont augmenté rapidement entre la signature de l'Accord de libre-échange entre les deux pays en 1989 et l'année 2000, ont connu un déclin entre 2001 et 2002. Alors qu'entre 1984 et 2001, la circulation des camions dans les deux sens est passée de 6 millions à 13,4 millions, le nombre de camions entrant aux États-Unis en provenance du Canada a baissé de 4,7 p. 100 entre 2000 et 2001. La figure 1 met en évidence l'impact des répercussions du 11 septembre 2001 en indiquant l'activité économique des États-Unis, les importations de marchandises en provenance du Canada par voie terrestre et les mouvements d'entrée des camions au cours de chacun des neuf

John C. Taylor et Douglas R. Robideaux travaillent au Département de marketing de la Seidman School of Business de Grand Valley State University, Grand Rapids, Michigan.

FIGURE 1

Activité économique des É.-U. : Exportations par voie terrestre du Canada aux É.-U. et entrées de camions aux É.-U.

Changement mensuel en pourcentage d'une année sur l'autre
October-June 2001/October-June 2000



mois (octobre à juin) qui ont suivi les événements du 11 septembre 2001, comparativement aux mouvements des mêmes neuf mois en l'an 2000. D'un point de vue global, alors que l'indice de la production industrielle des États-Unis était au même niveau à la fin des deux périodes de neuf mois, et que la production automobile avait en fait augmenté de 4,2 p. 100 dans ce pays, les importations de marchandises par voie terrestre en provenance du Canada ont baissé de 10,8 p. 100 et la circulation des camions à l'entrée des États-Unis, de 2,2 p. 100. Cette diminution des exportations canadiennes par voie terrestre vers les États-Unis constituera une source de grande inquiétude au Canada, où un certain nombre d'associations commerciales avaient exprimé des craintes vis-à-vis des spéculations concernant les délais de transit à la frontière et les incertitudes suivant les événements du 11 septembre 2001. Le fait que les exportations canadiennes aient chuté de 10,8 p. 100 malgré la stabilité de l'activité économique pourrait en fait être due en partie aux préoccupations des acheteurs industriels américains relativement aux coûts frontaliers. De fait, quels sont ces coûts?

Coûts afférents à la frontière

Peu de recherches objectives ont porté sur les coûts liés à la frontière et les coûts généraux découlant des politiques et processus frontaliers ainsi que sur l'engorgement et de l'incertitude. Toutefois, plusieurs organisations ou auteurs ont proposé une estimation des coûts de la frontière. Par exemple, l'Association des manufacturiers et exportateurs canadiens a calculé que les coûts liés à la frontière augmentaient de 6 p. 100 le coût des produits manufacturés canadiens. On a également rapporté que l'ancien premier ministre canadien, Brian Mulroney, avait évalué que, dans les deux pays, la frontière augmentait de 30 milliards de dollars canadiens les coûts des entreprises. Plus récemment, en mai 2002, un rapport présenté à une commission parlementaire canadienne indiquait que la suppression des tarifs restants, la réduction des besoins d'inspection et l'allégement des formalités administratives permettraient de réduire les coûts de quelque 2 à 3 p. 100 de la valeur des échanges.

Compte tenu de ces éléments, l'équipe de recherche a entrepris d'élaborer une typologie des catégories de coûts liés à la frontière et de quantifier une fourchette dans chaque catégorie. Le tableau 1 illustre deux grandes catégories de coûts : d'une part, les coûts liés au temps de transport réel et à l'incertitude à la frontière, qui renferment des éléments de coût comme l'inspection primaire et secondaire, la perte de productivité pour l'industrie, etc. D'autre part, il y a les coûts généraux tels que les frais de courtage, les droits de douane restants, les frais d'administration douanière, etc. Les coûts applicables aux transporteurs, aux fabricants et aux gouvernements ont également été évalués et reflètent l'impact sur les économies combinées des deux pays. Pour chaque catégorie de coût, les évaluations ont été faites dans le cas d'hypothèses minimales, moyennes et maximales. On notera que les évaluations reflètent les coûts directs et ne prennent pas en considération les impacts multiplicateurs ou l'analyse des entrées et des sorties qui tiendraient compte de la réduction de la production, de l'emploi et des revenus pouvant résulter des politiques frontalières. L'évaluation des coûts consiste plutôt en un premier aperçu des coûts réels directs de l'industrie.

Globalement, on estime que les coûts frontaliers varient entre 7,52 et 13,2 milliards de dollars américains, l'évaluation moyenne étant de 10,3 milliards de dollars américains. Les coûts afférents à la sous-catégorie du temps de transport et de l'incertitude sont

évalués en moyenne à 4,01 milliards de dollars américains. On évalue plus particulièrement les coûts liés au temps de transport et à l'incertitude afférents aux transporteurs à 1,87 milliard de dollars américains.

Dans le cadre de l'inspection primaire, les coûts du temps de transport sont évalués à 0,32 milliard de dollars américains, tandis que pour l'inspection secondaire, les coûts dus à l'attente aux terminaux sont évalués à 0,76 milliard de dollars américains. Les coûts des retards dus à la première inspection ont été évalués d'après les données de l'Agence des douanes du Canada sur les retards dans les deux directions. À l'inspection secondaire, les coûts d'attente aux terminaux ont été évalués en fonction du pourcentage de camions qui accèdent à la ligne d'inspection secondaire des principaux postes frontaliers et des délais approximatifs de traitement.

D'autres coûts majeurs comprennent les délais intégrés à l'élaboration des plans de parcours, évalués à 0,42 milliard de dollars américains, le temps de préparation des documents et les besoins en équipement et en conducteurs supplémentaires dus notamment à la réduction en temps des cycles et à d'autres problèmes. L'incertitude quant aux délais de transit peut entraîner la nécessité d'aménager des aires de stockage supplémentaires, le raccourcissement des itinéraires de ramassage et de livraison de marchandises, et une série d'autres problèmes opérationnels qui ont pour effet d'augmenter les coûts.

Les pertes de productivité des fabricants, qui ne s'approvisionnent plus autant au Canada, représentent une autre catégorie d'incidences considérables sur les coûts attribuables aux temps de transport et à l'incertitude. Il semblerait qu'en conséquence des complications réelles ou présumées de passage à la frontière, les acheteurs des États-Unis s'approvisionnent moins au Canada, malgré les avantages sur les plans de la qualité, des spécifications et des prix dont ils pourraient bénéficier. Ces pertes de productivité sont estimées à 1,53 milliard de dollars américains par année. L'incertitude aurait également une légère incidence sur le niveau des stocks ainsi que sur l'ensemble des coûts d'entreposage des stocks. Les coûts supplémentaires d'entreposage des stocks sont évalués à 0,46 milliard de dollars américains.

La sous-catégorie des frais généraux afférents à la frontière est évaluée à une médiale de 6,28 milliards de dollars américains. En ce qui concerne les transporteurs, l'estimation médiale des répercussions liées aux coûts représente 0,35 milliard de dollars américains. Ces coûts découlent des procédures administratives à la frontière et des coûts du « cabotage ». Dans le cadre des réglementations concernant le cabotage aux États-Unis, les conducteurs canadiens ne sont pas autorisés à effectuer des parcours internes aux États-Unis, ce qui hausse les coûts des transporteurs canadiens. Les autres coûts afférents à la frontière comprennent quelque 5,36 milliards de dollars américains défrayés par les fabricants pour les frais de courtage, les taxes et les frais de gestion du système douanier. À eux seuls, les frais de courtage s'élèvent à environ 0,46 milliard de dollars américains. Les taxes et les frais, évalués à environ 1,61 milliard de dollars américains, incluent la taxe des pays non signataires de l'ALENA que décident de payer certains importateurs pour éviter de se conformer aux formalités administratives relatives aux règles d'origine. Les frais d'administration douanière afférents à la frontière canado-américaine s'élèvent à 3,29 milliards

TABLEAU 1

Aperçu de l'impact des coûts afférents à la frontière (en milliards de dollars US)

Hypothèse/Scénario	Minimum	Moyenne	Maximum
Temps de transit/Incertitude	**2,52**	**4,01**	**5,27**
TRANSPORTEUR	1,19	1,87	2,37
Temps de transit primaire	,28	,32	,35
Temps de traitement secondaire	,60	,76	,91
Temps excédentaire	,11	,42	,52
Cycles réduits/autres	,07	,12	,20
Documents des chauffeurs/ temps de télécopie	,13	,25	,40
FABRICANT	1,24	1,99	2,69
Bénéfices de rendement perdus	1,00	1,53	2,00
Coût de report des stocks excédentaires	,23	,46	,69
Manufacturer Subtotal	1,24	1,99	2,69
Voyageur particulier	,10	,16	,21
Total partiel, Temps de transit/incertitude	2,52	4,01	5,27
Coûts généraux afférente à la frontière	**4,99**	**6,28**	**7,92**
TRANSPORTATEUR	,20	,35	,58
FABRICANT	4,34	5,36	6,38
FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX	,45	,57	,96
Impact du coût total afférent à la frontière	**7,52**	**10,30**	**13,20**

de dollars américains. À la liste des coûts afférents à la frontière s'ajoutent également les coûts pour le personnel des services fédéraux d'inspection du Canada et des États-Unis, qui sont estimés à 0,57 milliard de dollars américains.

Répercussions sur la stratégie de gestion à la frontière

Alors que le Canada et les États-Unis envisagent de nouvelles stratégies de gestion à la frontière, il est primordial de connaître les coûts du système actuel. En fonction des recherches effectuées, les coûts de maintien de la frontière ont été évalués entre 7,52 et 13,2 milliards de dollars américains, l'estimation médiane étant de 10,3 milliards de dollars américains. Ces coûts médians comptent pour 2,7 p. 100 des coûts de commerce de marchandises, qui s'élevaient à 382 milliards de dollars américains en 2001. Une fois les coûts autres que ceux reliés au transport par camions ajustés, le coût global du commerce par camion totalise 9,45 milliards de dollars américains ou quelque 4,02 p. 100 des coûts du transport par camion en 2001, soit 270 milliards de dollars américains.

Quoique modeste, la charge de ces coûts est considérable et son allégement serait bien apprécié par les chefs de direction qui font face à la compétition asiatique ainsi qu'à un marché où un cent fait la différence entre la réussite et l'échec. Une stratégie de périmètre de sécurité nord-américain, combinée à des changements de politiques et de procédures douanières, contribuerait à éliminer partiellement la charge de ces coûts et apporterait un avantage concurrentiel aux entreprises nord-américaines. Une telle stratégie pourrait nécessiter des inspections aléatoires et basées sur des renseignements à la frontière, d'importantes vérifications à la suite des importations, et prévoir des pénalités sévères aux contrevenants. Une stratégie de périmètre de sécurité nord-américain permettrait de remplacer les procédures habituelles des services d'inspection du gouvernement fédéral par des activités de renseignement et de patrouille aux premiers points d'entrée et pourrait améliorer la sécurité à la frontière, comparativement au système actuel d'inspections rapides. Néanmoins, dans un tel contexte, les États-Unis comme le Canada ne bénéficieraient que d'une autonomie d'action et d'une souveraineté très restreintes.

La solution de rechange pour les États-Unis serait d'investir d'importants montants destinés aux infrastructures, à la technologie et au personnel d'inspection dans le but d'améliorer la sécurité à la frontière. Il est pourtant encore trop tôt pour savoir si cette approche aurait pour effet de resserrer la sécurité et de faciliter les échanges. Les premières observations semblent suggérer que l'industrie devra investir largement dans la technologie afin de contrer les problèmes de retards et d'incertitude liés au système. Un pareil système pourrait nuire à la participation des petites entreprises. Si le Canada et les États-Unis veulent maintenir ou améliorer le niveau actuel d'intégration et diminuer les coûts afférents à la frontière, tout en rehaussant la sécurité, des changements draconiens en matière de stratégies de gestion de la frontière s'imposeront.

Note

1 Le projet, mis sur pied par les départements des Transports des États-Unis et des États de New York et du Michigan, et l'Ambassade du Canada, a donné lieu à l'examen de plus de 750 articles de journaux sur les problèmes liés à la frontière, à l'analyse de 45 rapports sur la question, à la visite de 20 postes frontaliers et à des entrevues avec des représentants de 173 organismes. Pour plus d'information ou pour obtenir un exemplaire du rapport de 210 pages, veuillez contacter le Dr. Taylor à l'adresse suivante : taylojoh@gvsu.edu.

LE COIN DU LIVRE

Occasions et défis

Dans les années 1990, on a observé un resserrement sensible des liens entre les trois économies nord-américaines. Les échanges commerciaux canado-américains se sont intensifiés beaucoup plus rapidement qu'on l'avait prévu, tandis que le Mexique devenait un partenaire économique important sur le marché nord-américain. L'ampleur de ces phénomènes et la rapidité de l'évolution soulèvent d'importantes questions relativement à la place du Canada au sein de l'Amérique du Nord de demain. Dans ce contexte, une question essentielle se pose : comment tirer le maximum d'avantages économiques du resserrement de ces liens tout en préservant les valeurs et le programmes que les Canadiens ont à cœur de conserver ?

Industrie Canada a récemment publié un document de recherche portant sur les occasions, les pressions et les défis connexes au resserrement des relations économiques nord-américaines d'un point de vue essentiellement canadien. Les dix-sept études comprises dans ce document portent sur trois grands thèmes de recherche sur les politiques :

- une évaluation de l'état actuel de l'intégration économique nord-américaine,
- un examen des dimensions politiques du processus d'intégration,
- diverses stratégies de renforcement des institutions de l'ALENA, comme la création d'une union douanière ou d'un marché commun.

Richard G. Harris (dir.). *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Documents de recherche d'Industrie Canada, volume 11, Calgary, University of Calgary Press, 2003.

de dollars américains. À la liste des coûts afférents à la frontière s'ajoutent également les coûts pour le personnel des services fédéraux d'inspection du Canada et des États-Unis, qui sont estimés à 0,57 milliard de dollars américains.

Répercussions sur la stratégie de gestion à la frontière

Alors que le Canada et les États-Unis envisagent de nouvelles stratégies de gestion à la frontière, il est primordial de connaître les coûts du système actuel. En fonction des recherches effectuées, les coûts de maintien de la frontière ont été évalués entre 7,52 et 13,2 milliards de dollars américains, l'estimation médiane étant de 10,3 milliards de dollars américains. Ces coûts médians comptent pour 2,7 p. 100 des coûts de commerce de marchandises, qui s'élevaient à 382 milliards de dollars américains en 2001. Une fois les coûts autres que ceux reliés au transport par camions ajustés, le coût global du commerce par camion totalise 9,45 milliards de dollars américains ou quelque 4,02 p. 100 des coûts du transport par camion en 2001, soit 270 milliards de dollars américains.

Quoique modeste, la charge de ces coûts est considérable et son allégement serait bien apprécié par les chefs de direction qui font face à la compétition asiatique ainsi qu'à un marché où un cent fait la différence entre la réussite et l'échec. Une stratégie de périmètre de sécurité nord-américain, combinée à des changements de politiques et de procédures douanières, contribuerait à éliminer partiellement la charge de ces coûts et apporterait un avantage concurrentiel aux entreprises nord-américaines. Une telle stratégie pourrait nécessiter des inspections aléatoires et basées sur des renseignements à la frontière, d'importantes vérifications à la suite des importations, et prévoir des pénalités sévères aux contrevenants. Une stratégie de périmètre de sécurité nord-américain permettrait de remplacer les procédures habituelles des services d'inspection du gouvernement fédéral par des activités de renseignement et de patrouille aux premiers points d'entrée et pourrait améliorer la sécurité à la frontière, comparativement au système actuel d'inspections rapides. Néanmoins, dans un tel contexte, les États-Unis comme le Canada ne bénéficieraient que d'une autonomie d'action et d'une souveraineté très restreintes.

La solution de rechange pour les États-Unis serait d'investir d'importants montants destinés aux infrastructures, à la technologie et au personnel d'inspection dans le but d'améliorer la sécurité à la frontière. Il est pourtant encore trop tôt pour savoir si cette approche aurait pour effet de resserrer la sécurité et de faciliter les échanges. Les premières observations semblent suggérer que l'industrie devra investir largement dans la technologie afin de contrer les problèmes de retards et d'incertitude liés au système. Un pareil système pourrait nuire à la participation des petites entreprises. Si le Canada et les États-Unis veulent maintenir ou améliorer le niveau actuel d'intégration et diminuer les coûts afférents à la frontière, tout en rehaussant la sécurité, des changements draconiens en matière de stratégies de gestion de la frontière s'imposeront.

Note

1 Le projet, mis sur pied par les départements des Transports des États-Unis et des États de New York et du Michigan, et l'Ambassade du Canada, a donné lieu à l'examen de plus de 750 articles de journaux sur les problèmes liés à la frontière, à l'analyse de 45 rapports sur la question, à la visite de 20 postes frontaliers et à des entrevues avec des représentants de 173 organismes. Pour plus d'information ou pour obtenir un exemplaire du rapport de 210 pages, veuillez contacter le Dr. Taylor à l'adresse suivante : taylojoh@gvsu.edu.

LE COIN DU LIVRE

Occasions et défis

Dans les années 1990, on a observé un resserrement sensible des liens entre les trois économies nord-américaines. Les échanges commerciaux canado-américains se sont intensifiés beaucoup plus rapidement qu'on l'avait prévu, tandis que le Mexique devenait un partenaire économique important sur le marché nord-américain. L'ampleur de ces phénomènes et la rapidité de l'évolution soulèvent d'importantes questions relativement à la place du Canada au sein de l'Amérique du Nord de demain. Dans ce contexte, une question essentielle se pose : comment tirer le maximum d'avantages économiques du resserrement de ces liens tout en préservant les valeurs et le programmes que les Canadiens ont à cœur de conserver ?

Industrie Canada a récemment publié un document de recherche portant sur les occasions, les pressions et les défis connexes au resserrement des relations économiques nord-américaines d'un point de vue essentiellement canadien. Les dix-sept études comprises dans ce document portent sur trois grands thèmes de recherche sur les politiques :

- une évaluation de l'état actuel de l'intégration économique nord-américaine,
- un examen des dimensions politiques du processus d'intégration,
- diverses stratégies de renforcement des institutions de l'ALENA, comme la création d'une union douanière ou d'un marché commun.

Richard G. Harris (dir.). *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Documents de recherche d'Industrie Canada, volume 11, Calgary, University of Calgary Press, 2003.

La pauvreté autant une question d'avoirs que de revenus

Peter Nares et Jennifer Robson-Haddow
Social and Enterprise Development Innovations (SEDI)

Au Canada, la pauvreté demeure en tête de liste des préoccupations pour les responsables de l'élaboration des politiques, d'autant plus qu'aucune solution ne s'est encore avérée concluante pour améliorer la situation. Selon certaines mesures parmi les plus récentes (voir DRHC, 2003), au moins 10 à 14 p. 100 de la population et 27 à 30 p. 100 des enfants vivent actuellement dans la pauvreté au Canada. Comme si cela ne suffisait pas, l'écart entre les riches et les pauvres semble s'accentuer : entre 1990 et 2000, parmi les 10 p. 100 des familles canadiennes les plus riches et les 10 p. 100 des familles les plus pauvres, les revenus ont respectivement légèrement augmenté et sont demeurés stagnants (Statistique Canada, 2003).

Au Canada, il y a longtemps que par l'entremise de débats, de recherches et d'initiatives en matière de politiques sociales, on reconnait la nécessité pour l'État d'assurer un revenu minimal aux citoyens afin que ceux-ci puissent subvenir à leurs besoins de consommation de base. Le filet de sécurité sociale canadien est intervenu en adoptant des mesures visant à soutenir financièrement les Canadiens en cas de chômage temporaire, d'invalidité, d'accident de travail, de maladie, et pendant la retraite ou un congé parental. Bien que l'efficacité de ces mesures demeure en cause, celles-ci représentent une partie importante du revenu global des familles canadiennes à faible revenu.

Qu'en est-il des avoirs? Nous savons intuitivement que l'épargne et les avoirs ont un impact aussi important que le revenu sur la sécurité financière et économique générale. Pour quiconque a déjà présenté une demande d'hypothèque ou d'aide sociale ou a sollicité les conseils d'un planificateur financier, il va de soi que l'épargne, aussi modeste soit-elle, demeure une ressource économique importante. Il semble que les avoirs aient des effets différents du revenu et qu'ils servent en fait à mieux absorber les pertes soudaines de revenu ou les risques financiers que peut entraîner le lancement d'une entreprise, par exemple. Ils contribuent également à augmenter le capital social ainsi que le niveau de participation et d'inclusion des citoyens. Par exemple, les propriétaires immobiliers semblent être des citoyens plus engagés que les locataires et jouir d'une plus grande stabilité conjugale. On remarque aussi que ces familles paraissent jouir d'une meilleure santé et d'un bien-être supérieur. En gros, les avoirs sont un revenu d'appoint en plus de contribuer à satisfaire des besoins qui vont au-delà des besoins de consommation de base.

L'écart entre les avoirs des riches et des pauvres semble beaucoup plus significatif que l'écart entre leurs revenus : parmi les familles canadiennes, 50 p. 100 des plus pauvres ne détiennent que 6 p. 100 de la totalité des avoirs financiers personnels (Statistique Canada, 2001). Plus une famille progresse dans l'échelle des faibles, moyens et hauts revenus, plus l'augmentation de l'épargne et des avoirs s'accentue : en effet, parmi les familles touchant un revenu de 40 000 à 49 000 dollars, la valeur des avoirs financiers nets est plus de sept fois supérieure à celle des familles touchant un revenu de 10 000 à 19 000 dollars, et parmi les familles touchant 75 000 dollars et plus, elle est plus de 21 fois supérieure. Entre 1984 et 1999, la valeur médiane des avoirs nets des 20 p. 100 des familles canadiennes les plus riches a crû de 39 p. 100, alors que celle des 20 p. 100 des familles les plus pauvres a plutôt diminué.

Les occasions d'accumuler des avoirs sont tellement mal réparties que les Canadiens à faible revenu :

- sont deux fois et demi moins susceptibles de posséder une maison que les Canadiens à revenu élevé (SCHL, 1992);
- ont un taux d'endettement deux

Peter Nares est le directeur général et fondateur de SEDI (Social and Enterprise Development Innovations).

Jennifer Robson-Haddow est la gestionnaire du service de recherche et d'élaboration de politiques de SEDI.

Actuellement, le gouvernement du Canada investit :

- 15,4 milliards de dollars pour soutenir l'épargne-retraite privée, y compris les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les fonds de pension enregistrés par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu différé, de manière à utiliser ces épargnes pour l'éducation aux adultes et comme acompte pour les acheteurs d'une première maison;
- environ un milliard de dollars pour soutenir l'épargne pour les études postsecondaires des enfants en ajoutant aux épargnes des parents et amis une contribution de 20 ¢ par dollar économisé.

fois plus élevé que le taux national (Statistique Canada, 2001);

- sont à peu près deux fois plus susceptibles d'occuper un poste qui exige peu de compétences que la moyenne des Canadiens (CCDS, 1999);
- sont à peu près deux fois moins susceptibles de cotiser à un REER que les Canadiens à moyen revenu (ADRC, 1999).

Jusqu'à présent, le filet de sécurité sociale canadien n'a pas reconnu la valeur des avoirs comme une ressource économique d'importance universelle. Chaque année, le gouvernement fédéral investit des milliards dans le but d'encourager l'accumulation d'avoirs parmi les familles canadiennes à revenu moyen et élevé. Parallèlement, les gouvernements provinciaux exigent des demandeurs d'aide sociale, avant de toucher des prestations de soutien du revenu, qu'ils utilisent entièrement les avoirs qui les aideraient pourtant à briser le cercle vicieux de la pauvreté. Une vue d'ensemble du rôle du revenu et des avoirs dans la sécurité financière et la participation sociale de l'ensemble des Canadiens pourrait donner un tableau bien différent.

Aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, l'accumulation d'avoirs constitue un tout nouveau sujet de discussions, de recherches et d'initiatives novatrices sur les politiques sociales.

Aux États-Unis, la législation fédérale et des États encourage des centaines de projets communautaires, axés sur la gestion des avoirs, afin d'aider les Américains à faible revenu à accroître leurs épargnes par l'entremise de comptes individuels de développement (CID) – des comptes d'épargne à accès limité faisant partie d'un plan d'épargne où les dépôts sont bonifiés d'une subvention équivalente. Des recherches sur l'un des plus important projets, les Downpayments on the American Dream Demonstration (ADD), ont révélé que si les titulaires de comptes à faibles revenus reçoivent le soutien adéquat d'institutions et de programmes, ils peuvent vraiment économiser en vue, notamment, de l'éducation de leurs enfants, du développement d'une petite entreprise et de l'acquisition d'une propriété. D'après les plus récentes données du Centre de développement social, les participants aux ADD économisent en moyenne 25,42 dollars américains par mois ou 900 dollars américains par an une fois la contribution jumelée ajoutée (Beverly et Sherraden, 2001). Les participants ayant le revenu le plus faible connaissent un taux d'épargne ou pourcentage économisé sur le revenu légèrement plus élevé que les participants dont le revenu frôle le seuil de pauvreté américain.

La stratégie la plus fréquente pour épargner dans un CID vise à encourager les gens à changer leurs habitudes de consommation, par exemple faire son épicerie plus judicieusement et diminuer les loisirs et les sorties dans les restaurants. Aux États-Unis, d'autres initiatives ont été mises de l'avant, telles la loi sur l'épargne des familles actives (Savings for Working Families Act), qui vise une réduction des impôts. De pareilles initiatives, qui auront pour effet d'élargir l'application des CID, démontrent que l'accumulation d'avoirs est une approche à laquelle les membres libéraux et conservateurs de la communauté des politiques sociales adhèrent progressivement.

Dans son budget de 2003, le gouvernement britannique de Tony Blair a dévoilé le nouveau et prometteur Child Trust Fund, un fonds de dotation universel versé à tous les nouveau-nés britanniques, auquel ces derniers ne pourront accéder qu'après l'âge de 18 ans. Le fonds comprend une première contribution à la naissance à laquelle s'ajoute des contributions supplémentaires à certains moments durant l'enfance et l'adolescence. Les contributions sont plus élevées pour les enfants de familles à faible revenu. Le gouvernement estime que, si ces contributions sont jumelées à une participation modeste, mais régulière, des familles peut permettre au fonds d'atteindre jusqu'à 27 000 ? quand il aura 18 ans. Cette initiative fait partie d'un vaste projet du gouvernement visant à promouvoir l'épargne et l'accumulation d'avoirs, afin que, au cours de leur vie entière, les citoyens profitent d'une sécurité financière, d'occasions et d'un niveau d'indépendance décents.

Le gouvernement fédéral du Canada subventionne le plus important projet pilote national sur les comptes individuels de développement axés sur l'apprentissage. « $avoirs en banque » est un projet subventionné à part entière par Développement des ressources humaines Canada et administré par le groupe Social and Enterprise Development Innovations (SEDI),

un leader en matière d'accumulation d'avoirs. Le SEDI collabore avec un réseau d'organismes communautaires dans 10 régions du Canada et avec des institutions financières du secteur privé. La Société de recherche sociale appliquée (SRSA) a élaboré et instaure actuellement une stratégie d'évaluation rigoureuse de mise en œuvre et d'analyse des répercussions et des coûts-avantages de ce projet – la forme d'évaluation la plus détaillée et approfondie en matière de gestion des avoirs à ce jour. $avoirs offre la possibilité aux Canadiens à faible revenu titulaires d'un CID d'utiliser des fonds à des fins de formation et d'éducation ainsi que de lancement d'une petite entreprise. Ce cadre d'évaluation rigoureux analysera l'efficacité relative de la mise en œuvre, des composantes et des répercussions de trois programmes distincts à partir sept études de cas et d'essais aléatoires à trois autres cas, pour lesquels des participants ont été assignés au hasard. Selon les données du projet, en mai 2003, plus de 3 000 Canadiens à faible revenu avaient pris part au projet. Les participants au programme $avoirs en banque épargnent en moyenne 55 dollars par mois, un montant impressionnant qui correspond à environ un million de dollars globalement et à trois millions de dollars de plus une fois la contribution jumelée ajoutée (SIG $avoirs en banque, 2003).

Les participants à ce programme sont principalement des jeunes (77 p. 100 sont dans la vingtaine et la trentaine), des célibataires sans personne à charge (47 p. 100) et des femmes (59 p. 100), et reçoivent une forme de revenu d'emploi (63 p. 100) sous une forme ou une autre. Le plus étonnant est sans doute que la majorité des participants ont un niveau de scolarité élevé, mais vivent dans une grande pauvreté : 83 p. 100 d'entre eux touchent un revenu familial inférieur à 20 000 dollars et 79 p. 100 ont à tout le moins suivi des études postsecondaires, quand ils n'ont pas obtenu un diplôme postsecondaire. Des renseignements supplémentaires sur le projet et les premières données seront disponibles plus tard au cours de l'année, lorsque la SRSA publiera son premier rapport intérimaire. Les résultats du projet serviront de ressources aux responsables de l'élaboration des politiques du Canada et d'autres pays.

Aussi important que soit le programme $avoirs en banque, il ne s'agit que d'une des mesures mises en place par le Canada pour encourager l'accumulation d'avoirs. Le SEDI est convaincu que ce programme offre un potentiel énorme et tentera de l'appliquer à plusieurs contextes de politiques sociales. Un de nos objectifs actuels est l'élaboration d'une approche d'épargne en matière de politique de logement. À cet effet, nous avons mené une étude financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA). Cette étude a notamment suscité un vif intérêt des Canadiens à faible revenu et d'autres partenaires intéressés par les politiques et des programmes d'épargne qui y voient le moyen d'acquérir plus facilement une propriété ou un logement à coût abordable. Des représentants en provenance d'un large éventail d'organismes en politiques de logement ont confirmé, au même titre que le SEDI, qu'une approche d'épargne en matière de politique de logement représenterait une dépense gouvernementale justifiée et servirait de complément aux politiques de logement actuelles, créerait de nouvelles possibilités de partenariat et pourrait augmenter la disponibilité de logements à prix abordable. Conjointement, cette étude a révélé d'importants aspects à prendre en compte avant l'adoption d'une politique nationale. Dans cette optique, le SEDI sollicitera l'appui d'un projet pilote national pour évaluer l'efficacité des comptes individuels de développement pour le logement. Les résultats de ce projet pilote seront basés sur les premières observations de petites initiatives locales de CID pour le logement à Abbottsford, à Calgary et à Winnipeg.

Le champ d'application des politiques d'épargne est beaucoup plus large que les seules questions de l'éducation aux adultes et du logement. Au même titre que les politiques de soutien du revenu, les politiques en matière d'épargne devront faire l'objet de plus de recherches et de débats dynamiques au Canada et à l'étranger. À cette fin, le SEDI a pris en charge un programme à long terme de recherche stratégique axé sur l'épargne par lequel il demandera l'avis de théoriciens reconnus dans le domaine des politiques sociales par l'intermédiaire d'un groupe consultatif sur les politiques nationales. Se fondant sur de l'information tirée du programme $avoirs en banque, d'éventuels programmes Home$ave et d'autres sources, le SEDI veillera à la préparation et à la diffusion d'une série de documents de travail traitant des liens entre les politiques axées sur l'épargne, la fiscalité, l'aide sociale et les besoins des nouveaux titulaires d'un CID. En outre, de nouvelles idées et occasions seront également puisées dans une série de documents de travail devant porter sur l'épargne au Canada. Dans le but d'évaluer ces options et de passer de la théorie aux actes, le SEDI conçoit actuellement une matrice de

Les recherches ont permis de découvrir que, si les titulaires de comptes à faible revenu reçoivent le soutien adéquat d'institutions et de programmes, ils peuvent vraiment économiser en vue, notamment, de l'éducation de leurs enfants, du développement d'une petite entreprise et de l'acquisition d'une propriété.

politiques basée sur les plus récents renseignements et pratiques optimales en matière d'épargne dans l'ensemble des zones de compétences. Il procédera aussi au premier examen approfondi jamais effectué sur tous les programmes et services des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada, afin d'établir des barèmes relativement aux dépenses publiques et aux résultats des programmes d'épargne au Canada.

Le domaine des politiques axées sur l'épargne gagne du terrain au Canada et à l'étranger. Le milieu canadien des politiques sociales peut y apporter une importante contribution. De telles initiatives sont des occasions permettant aux Canadiens à faible revenu ou qui n'ont que peu d'avoirs, d'épargner davantage pour leur avenir.

Renvois

Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 24 septembre 2003.

ADRC (Agence des douanes et du revenu du Canada). 1999. Statistiques sur le revenu, 1999. Ottawa : gouvernement du Canada.

Beverley, Sondra et Michael Sherraden. 2001. « How People Save and the Role of IDAs ». Dans Building Assets: A report on the asset-development and IDA field, sous la direction de Ray Boshara. Washington : Corporation for Enterprise Development.

Canada, DRHC (Développement des ressources humaines Canada). 2003. « Les statistiques de 2000 sur le faible revenu selon la mesure du panier de consommation ». Ottawa : DRHC. Mai.

Canada, Statistique Canada. 2001. « Les avoirs et les dettes des Canadiens : un aperçu des résultats de l'Enquête sur la sécurité financière ». No de catalogue 13-595-XIF, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/13-595-XIF/free_f.htm>.

———. 2003. Le Quotidien 13 mai. <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/030513/q030513a.htm>.

CCDS (Conseil canadien de développement social). 2000. La pauvreté urbaine au Canada : un profil statistique, sous la direction de Kevin Lee. Ottawa : CCDS.

SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement). 1992. Le point en recherche et développement. Ottawa : gouvernement du Canada.

SIG (Savoirs systèmes d'informations de gestion). 2003. Toronto : Social and Enterprise Development Innovations. Ensemble de données non publié. Septembre.

Les incitations au travail peuvent-elles être rentables ?

Les auteurs de cette étude sont arrivés à la conclusion que de généreuses incitations financières au travail peuvent engendrer de fortes hausses de l'emploi, des gains et du revenu, et réduire le nombre d'assistés sociaux et de pauvres sur une période de cinq à six ans. Ils concluent aussi que ce genre de programme incitatif devient presque rentable lorsqu'on tient compte des hausses d'impôts des bénéficiaires et de la réduction du nombre d'assistés sociaux. Il s'agit là de conclusions remarquables, qui pourraient faire l'objet de vastes débats si elles ne constituaient pas le point culminant d'une série de conclusions tirées d'un ensemble d'études connexes réalisées dans le cadre du Projet d'autosuffisance et qui sont soumises à un modèle d'étude expérimental rigoureux.

Reuben Ford, David Gyarmati, Kelly Foley et Doug Tattrie, avec la collaboration de Liza Jiminez. *Can Work Incentives Pay for Themselves? Final Report on the Self-Sufficiency Project for Welfare Applicants.* Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 2003. On peut consulter ce rapport en anglais à l'adresse <http://www.srdc.org>. Consulté le 19 octobre 2003.

politiques basée sur les plus récents renseignements et pratiques optimales en matière d'épargne dans l'ensemble des zones de compétences. Il procédera aussi au premier examen approfondi jamais effectué sur tous les programmes et services des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada, afin d'établir des barèmes relativement aux dépenses publiques et aux résultats des programmes d'épargne au Canada.

Le domaine des politiques axées sur l'épargne gagne du terrain au Canada et à l'étranger. Le milieu canadien des politiques sociales peut y apporter une importante contribution. De telles initiatives sont des occasions permettant aux Canadiens à faible revenu ou qui n'ont que peu d'avoirs, d'épargner davantage pour leur avenir.

Renvois

Remarque : tous les sites Web mentionnés dans cet article ont été consultés le 24 septembre 2003.

ADRC (Agence des douanes et du revenu du Canada). 1999. Statistiques sur le revenu, 1999. Ottawa : gouvernement du Canada.

Beverley, Sondra et Michael Sherraden. 2001. « How People Save and the Role of IDAs ». Dans Building Assets: A report on the asset-development and IDA field, sous la direction de Ray Boshara, Washington : Corporation for Enterprise Development.

Canada, DRHC (Développement des ressources humaines Canada). 2003. « Les statistiques de 2000 sur le faible revenu selon la mesure du panier de consommation ». Ottawa : DRHC, Mai.

Canada, Statistique Canada, 2001. « Les avoirs et les dettes des Canadiens : un aperçu des résultats de l'Enquête sur la sécurité financière ». No de catalogue 13-595-XIE, <http://www.statcan.ca/francais/freepub/13-595-XIF/free_f.htm>.

———. 2003. Le Quotidien 13 mai, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/030513/q030513a.htm>.

CCDS (Conseil canadien de développement social). 2000. La pauvreté urbaine au Canada : un profil statistique, sous la direction de Kevin Lee. Ottawa : CCDS.

SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement). 1992. Le point en recherche et développement. Ottawa : gouvernement du Canada.

SIG Savoirs (systèmes d'informations de gestion). 2003. Toronto : Social and Enterprise Development Innovations. Ensemble de données non publié. Septembre.

LE COIN DU LIVRE

Les incitations au travail peuvent-elles être rentables ?

Les auteurs de cette étude sont arrivés à la conclusion que de généreuses incitations financières au travail peuvent engendrer de fortes hausses de l'emploi, des gains et du revenu, et réduire le nombre d'assistés sociaux et de pauvres sur une période de cinq à six ans. Ils concluent aussi que ce genre de programme incitatif devient presque rentable lorsqu'on tient compte des hausses d'impôts des bénéficiaires et de la réduction du nombre d'assistés sociaux. Il s'agit là de conclusions remarquables, qui pourraient faire l'objet de vastes débats si elles ne constituaient pas le point culminant d'une série de conclusions tirées d'un ensemble d'études connexes réalisées dans le cadre du Projet d'autosuffisance et qui sont soumises à un modèle d'étude expérimental rigoureux.

Reuben Ford, David Gyarmati, Kelly Foley et Doug Tattrie, avec la collaboration de Liza Jiminez. *Can Work Incentives Pay for Themselves? Final Report on the Self-Sufficiency Project for Welfare Applicants*. Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 2003. On peut consulter ce rapport en anglais à l'adresse <http://www.srdc.org>. Consulté le 19 octobre 2003.

Le capital social au travail l'exemple australien

Wendy Stone, Matthew Gray et Jody Hughes
Australian Institute of Family Studies

En Australie, comme dans de nombreux autres pays, l'accent est mis sur le travail rémunéré comme principal moyen de parvenir à l'autonomie financière, de réduire la pauvreté et d'éviter la dépendance vis-à-vis de l'assistance sociale. En fait, on s'intéresse particulièrement aux aptitudes et aux qualités d'une personne ou aux caractéristiques du marché du travail. Dans le présent article, nous proposons un résumé de la recherche qui permet de prolonger ces analyses, en enquêtant sur la façon dont le stock de capital social d'une personne influence sa réussite dans la recherche d'emploi, au-delà d'éléments déterminants mieux établis. Les conclusions soulignent la pertinence du capital social pour réussir sur le marché du travail et représentent une base de preuves servant à l'intervention par l'entremise des politiques publiques.

Depuis que Robert Putnam a publié son fameux article, dans lequel il souligne que le fait de jouer seul aux quilles plutôt que dans les clubs et les organisations représente une dégradation du tissu social aux États-Unis, le concept de capital social a fait son apparition dans les politiques internationales. Le capital social fait maintenant partie des notions clés dans l'approche australienne des politiques publiques, tant à l'échelon national, étatique que local. Il apparaît nettement dans les stratégies visant la promotion de la prévention et de l'intervention précoce, et dans le plan de la réforme de l'assistance sociale, dont les auteurs considèrent que l'Australie progresse vers un système de soutien du revenu qui encourage les personnes et les familles à devenir autosuffisantes. Pourtant, le capital social a également attiré sa part de critiques : les responsables de l'élaboration des politiques tout comme les critiques se sont interrogés sur les relations entre le capital social et les politiques et le rôle que le gouvernement joue ou qu'il devrait jouer à cet égard (voir à titre d'exemple, Productivity Commission, 2003).

C'est dans ce cadre que l'Australian Institute of Family Studies (AIFS) a entrepris un programme de recherche d'une durée de quatre ans, intitulé Families, Social Capital and Citizenship, qui représente l'enquête la plus approfondie sur le capital social dans le contexte australien. Cette recherche a d'abord permis d'établir une compréhension du concept propre à favoriser son utilisation dans la recherche sur les politiques. Ensuite, ses auteurs ont mis au point des outils empiriques pour mesurer le capital social et le lier à une série d'éléments déterminants et de résultats hypothétiques. Enfin, plus récemment, l'AIFS a entrepris la rédaction d'une série d'articles de recherche empirique dans le but de mesurer la pertinence du capital social pour les grands enjeux des politiques publiques.

Le présent article propose donc un résumé de l'un de ces documents de recherche, qui porte sur les liens entre diverses mesures de capital social et les succès individuels obtenus sur le marché du travail, notamment le statut au sein de la population active et la réussite dans la recherche d'emploi (Stone et al., 2003). Dans cet article, nous mettons l'accent sur les liens entre le capital social et la réussite dans la recherche d'emploi au moyen d'une mesure composite unique de capital social qui résume toute la diversité des types de relations entre personnes (Stone et Hugues, 2002). Nous abordons la relation entre le type de capital social et la méthode de recherche d'emploi de manière empirique par l'intégration d'une mesure composite de capital social à titre de variable explicative dans les modèles de régression des éléments déterminants de la méthode de recherche d'emploi, avec des variables explicatives connues de méthode de recherche d'emploi généralement utilisées dans le cadre des analyses économiques.

Au moment de la rédaction du présent article, Wendy Stone était gestionnaire du projet Families, Social Capital and Citizenship à l'Australian Institute of Family Stu[illegible] (AIFS)[1].

Quant à Matthew Gray, chercheur universitaire principal, et à Jody Hughes, agente supérieure de recherche, ils travaillent tous les deux pour l'AIFS.

L'accent mis sur la méthode de recherche d'emploi présente un intérêt particulier étant donné que c'est précisément ce processus qui représente le mode d'influence le plus évident du capital social sur la réussite sur le marché du travail. Toutefois, la portée de la relation entre le capital social et la réussite sur le marché du travail présente un intérêt plus vaste, parce qu'elle attire l'attention sur le rôle des liens familiaux, informels, civiques et institutionnels des particuliers pour soutenir la participation au sein du marché du travail. De plus, tandis que l'analyse du capital social est souvent limitée par la difficulté d'en déterminer la causalité, l'analyse des relations occasionnelles, quant à elle, est beaucoup plus claire.

Conception et mesure du capital social

Bien qu'on ait discuté abondamment de la définition précise du capital social, étant donné son « ascendance » multidisciplinaire (Woolcock, 1998), nous adoptons la définition voulant qu'on puisse percevoir le capital social comme un ensemble de réseaux sociaux caractérisés par des normes de confiance et de réciprocité (Bourdieu, 1993; Coleman, 1988; Putnam, 1993; voir Winter, 2000, pour une analyse de cette question). L'essence du capital social repose sur des relations sociales de qualité. En effet, c'est la qualité des relations, perçue sous l'angle du concept de capital social, qui a une incidence sur la capacité des gens de régler collectivement les problèmes communs auxquels ils font face et d'atteindre des résultats avantageux pour tous. Par conséquent, le capital social peut être perçu comme une ressource de l'action collective, qui peut mener à toute une série de résultats à différents niveaux de l'échelle sociale.

Les types de relations sociales qu'englobe le concept de capital social peuvent être perçus comme étant informels, civiques ou généralisés et institutionnels (Stone, 2001; Stone et Hugues, 2002). Le capital social informel comprend des relations basées sur la confiance et la réciprocité au sein des réseaux de la famille, de la parenté, des amis et des voisins. Des liens civiques se tissent avec les membres d'organisations et d'associations officielles, et des relations généralisées sont créées avec d'autres membres de la société, inconnus d'une personne (par exemple, d'autres personnes qui habitent le quartier, ou de façon générale, les Australiens). Quant aux liens institutionnels, ce sont ceux qu'une personne a avec des systèmes de plus grande envergure, notamment le système juridique, éducatif, commercial, syndical, etc. La distinction entre les types de capital social informel, civique/généralisé et institutionnel correspond en gros à la distinction faite récemment dans la théorie du capital social, entre le capital social affectif, relationnel et instrumental (Narayan, 1999; Woolcock, 1998).

La réussite sur le marché du travail et le capital social

Le capital social peut avoir une incidence sur la réussite d'une personne sur le marché du travail de plusieurs façons; la plus évidente est par l'entremise de son incidence sur l'efficacité dans la recherche d'emploi. L'un des objectifs principaux du marché du travail est de coordonner l'information ou les signaux entre les employeurs et leur main-d'œuvre potentielle (Ehrenberg et Smith, 1997). Le jumelage entre les travailleurs et les employeurs représente en effet un grand défi, étant donné que les travailleurs ont diverses aptitudes et préférences et que les exigences diffèrent d'un emploi à l'autre. Comme l'information relative aux possibilités d'emploi et aux caractéristiques des travailleurs est perfectible, le processus de recherche d'emploi exige temps et efforts, et par conséquent, des ressources financières. Le processus visant à atteindre l'appariement approprié entre travailleur et employeur peut toutefois être facilité par le comportement des travailleurs dans leur recherche d'emploi, les méthodes de recrutement des employeurs et les systèmes institutionnels en place pour coordonner les signaux des parties respectives.

Dans ce contexte, la nature des réseaux d'une personne peut bien sûr avoir une incidence sur le processus de recherche d'emploi de diverses façons, dont beaucoup sont largement abordées dans de nombreux articles récents portant sur la recherche d'emploi dans le cadre des sciences économiques (voir les analyses détaillées de Devine et Kiefer, 1991; Health, 1999). Ces articles donnent à croire que divers types et modèles de réseaux sociaux ont une incidence sur la réussite dans la recherche d'emploi en réduisant le coût des démarches pour les employés et les employeurs potentiels, et en donnant de meilleurs résultats sur le plan de l'appariement. Dans le même ordre d'idées, les ouvrages sociologiques et anthropologiques soulignent l'importance des réseaux (Granovetter, 1974; Lin, 1999).

Divers types et modèles de réseaux sociaux ont une incidence sur la réussite dans la recherche d'emploi en réduisant le coût des démarches pour les employés et les employeurs potentiels, et en donnant de meilleurs résultats sur le plan de l'appariement.

Capital social et recherche d'emploi

Données et méthode

En 2001, l'AIFS a entrepris une enquête nationale aléatoire sur les foyers australiens, fondée sur la définition du capital social présentée ci-dessus et sur un cadre théorique élaboré dans le projet Families, Social Capital and Citizenship (Stone, 2001). En tout, 1 506 répondants âgés de 18 ans et plus ont participé à l'enquête. Les entrevues ont été menées par téléphone, et on a recueilli des renseignements détaillés concernant les réseaux des répondants, leurs sentiments de confiance et de réciprocité, aussi bien que leur statut au sein de la population active et leur expérience récente sur le marché du travail, en plus d'autres renseignements démographiques. Ces données offrent donc une description détaillée du capital social, mesuré sur le plan individuel, et représentent les seules données spécialisées de ce genre sur le capital social en Australie. Elles démontrent, par exemple, que l'ampleur des réseaux informels, civiques et institutionnels des répondants varie, que ces réseaux sont denses et chevauchants, qu'ils sont diversifiés, et à quel point la confiance et la réciprocité des répondants dans une série de circonstances semblent fonctionner au sein de leurs divers réseaux.

Étant donné la nature multidimensionnelle du capital social, on peut suivre différentes approches analytiques pour en faire une étude empirique. Aux fins de la présente analyse, nous privilégions une approche élaborée dans nos travaux antérieurs, qui tient compte de tout le « stock » ou la « diversité » de relations de capital social que les personnes entretiennent, et des rapports entre ces relations et d'autres résultats, en l'occurrence, la réussite au sein de la population active. Plus particulièrement, il s'agit de techniques statistiques, connues comme étant des « analyses typologiques », pour lesquelles des groupes de répondants sont constitués selon des ressemblances dans toute la diversité de leurs relations de social capital, qui nous ont permis de mettre au point une typologie de capital social servant à analyser les liens entre la combinaison des réseaux d'une personne et divers autres résultats (Stone et Hugues, 2002). L'avantage de cette approche est qu'elle permet d'examiner le capital social comme un tout, plutôt que chacune de ses dimensions séparément (l'article intégral présente une analyse des diverses dimensions).

Grâce à cette analyse typologique, nous avons pu regrouper les répondants selon quatre principaux types de capital social (Stone et Hugues, 2002) :

- le type de capital social riche – caractérisé par des niveaux élevés de rapports, de confiance et de réciprocité dans tous les types de réseaux (18 p. 100 de l'échantillon);
- le type à tendance civique – caractérisé par de solides affiliations de groupes et des niveaux élevés de confiance généralisée (55 p. 100 de l'échantillon);
- le type à tendance informelle – caractérisé par de petits réseaux informels mais denses, avec quelques liens civiques et institutionnels (19 p. 100 de l'échantillon);
- le type de capital social pauvre – caractérisé par quelques rapports dans les domaines informels, civiques et institutionnels, et qui démontre un niveau peu élevé de confiance et de réciprocité dans chacun des rapports (7 p. 100 de l'échantillon).

Il convient de souligner que ces types de capital social ont des liens manifestes avec divers indicateurs de mesure de la situation socio-économique. Dans des recherches antérieures, nous avons constaté, par exemple, que les répondants du type de capital social pauvre ont souvent un niveau de scolarité plus bas, une santé qu'ils disent n'être pas très bonne et qu'ils sont beaucoup moins susceptibles de posséder leur propre maison (Stone et Hugues, 2002). Il est à noter que le taux d'emploi dans chaque groupe varie également. Les personnes du type de capital social pauvre connaissent un taux d'emploi plus bas que tous les autres types et, parmi les personnes dont le travail est rémunéré, un taux d'emploi à temps plein nettement plus bas.

Les personnes du type de capital social pauvre connaissent un taux d'emploi plus bas que tous les autres types et, parmi les personnes dont le travail est rémunéré, un taux d'emploi à temps plein nettement plus bas.

Modélisation des éléments déterminants de la recherche d'emploi

Dans l'enquête, on a demandé aux répondants qui travaillaient : « Comment avez-vous trouvé votre dernier emploi? ». Souvent, c'était en répondant à une annonce (29,3 p. 100 des répondants ont trouvé leur emploi de cette façon). Une proportion semblable de répondants ont trouvé leur emploi en communiquant directement avec l'employeur (26,8 p. 100). Le nombre de répondants qui ont eu recours à des contacts personnels pour se trouver un emploi était également élevé : 25,5 p. 100 ont utilisé des contacts professionnels et 18,4 p. 100 sont passés par leur famille ou leurs amis pour se trouver un emploi (ces taux sont généralement conformes aux statistiques officielles). Vu l'accent mis sur la réussite dans la recherche d'emploi, l'analyse est fondée sur les répondants qui travaillaient au moment de

TABLEAU 1

Les effets marginaux des éléments déterminants de la méthode de recherche d'emploi utilisée, les répondants qui travaillent et le type de capital social

	METHOD DE RECHERCHE D'EMPLOI			
	Annonce %	Contact direct avec employeur %	Famille ou amis %	Contact professionnel %
Types de capital social				
Capital social riche	-4,0	5,9	-4,2	2,3
À tendance informelle	-7,0	-1,9	-1,4	*10,2
Capital social pauvre	5,3	-3,6	13,4	*-15,1
Probabilités de scénario de référence	30,2	28,5	15,3	26,0

Nota : les estimations sont limitées à la population en âge de travailler (de 18 à 64 ans). Les probabilités de scénario de référence dans la dernière rangée indiquent la probabilité que le « répondant moyen » fasse partie des diverses catégories de la population active. Les effets marginaux présentés dans ce tableau proviennent des estimations logit multinomiales des éléments déterminants de la réussite sur le marché du travail. Un large éventail de caractéristiques démographiques et de capital humain a été pris en considération. Les effets marginaux indiquent le changement dans cette probabilité, à partir d'un changement dans les variables explicatives respectives. Puisque la personne de référence se trouve toujours sur le marché du travail, les effets marginaux doivent être nuls dans chaque rangée. L'astérisque (*) dénote un effet marginal considérable au niveau de signification de 5 p. 100.

Source : ISAC, 2001

l'enquête. Les travailleurs autonomes sont exclus de cette analyse puisque le processus de mise sur pied d'une entreprise se distingue tout à fait du processus de recherche d'emploi auprès d'un employeur.

Étant donné l'existence de quatre méthodes de recherche d'emploi, le modèle statistique approprié est un modèle logit multinomial (pour plus de détails à ce sujet, voir l'article intégral). Ce modèle compare les variables afin de déterminer lesquelles sont les plus susceptibles de « prédire » les diverses méthodes de recherche d'emploi utilisées par les répondants pour trouver leur dernier emploi. Les indicateurs de mesure de types de capital social faisaient partie du modèle, tout comme les éléments déterminants habituels de la recherche d'emploi, notamment les études, la région de résidence, le type de famille, l'état de chômeur pendant les 12 derniers mois, la santé, le statut migratoire (s'il y a lieu) et le contexte socioéconomique de la région où habite le répondant. Comme on s'y attendait, ce modèle a révélé que la méthode de recherche d'emploi dépend des divers éléments déterminants habituels, comme les études, la santé, l'écart entre régions rurales et régions urbaines et le contexte socioéconomique dans la région. Cependant, dans le cadre de cet article, nous ne présentons que les estimations des variables de capital social.

Le tableau 1 présente les estimations de la relation entre le type de capital social et la méthode de recherche d'emploi utilisée. Les estimations révèlent qu'il existe une relation importante entre le type de capital social et la méthode de recherche d'emploi suivie avec succès. Les répondants du type de capital social riche sont plus susceptibles, à raison de 2,3 p. 100, d'avoir fait appel à un contact professionnel et, à raison de 5,9 p. 100, d'avoir trouvé leur emploi au moyen d'un contact direct avec l'employeur. Les répondants du type à tendance informelle sont moins susceptibles que la moyenne des répondants (à raison de 7 p. 100) d'avoir trouvé un emploi grâce à une annonce et (à raison de 10,2 p. 100) d'avoir eu recours à un contact professionnel. Les répondants du type de capital social pauvre sont beaucoup moins susceptibles d'avoir fait appel à un contact professionnel (15, p. 100) et de 3,6 p. 100 moins susceptibles d'avoir trouvé un emploi au moyen d'un contact direct avec l'employeur. Les répondants de ce type sont néanmoins plus susceptibles d'avoir trouvé leur emploi par une annonce (5,3 p. 100) et par la famille ou les amis (13,4 p. 100). Il est important de souligner que ces estimations ne tiennent pas compte des personnes restées sans emploi pendant les deux années précédentes et ne peuvent donc s'expliquer par l'existence de répondants qui n'avaient pas d'emploi parce qu'ils avaient moins de contacts professionnels.

Une autre façon d'illustrer les résultats est de présenter la méthode de recherche d'emploi utilisée pour chacun des types sociaux. Ces probabilités sont présentées dans le tableau 2. Les répondants du type de capital social pauvre sont de loin les moins susceptibles d'avoir eu recours à des collègues ou à des contacts professionnels, puisque seulement 7,2 p. 100 d'entre eux ont trouvé leur emploi actuel de cette façon. Cette situation se compare avec les taux de recours aux collègues ou aux contacts professionnels de 17,4 p. 100 parmi les répondants du groupe à tendance civique, de 19 p. 100 parmi ceux du capital social riche et de 25,7 p. 100 parmi ceux du groupe de capital social à tendance informelle. Les répondants du type de capital social pauvre sont aussi moins susceptibles d'avoir obtenu un

emploi grâce à un contact direct avec un employeur. Ce groupe est en outre plus susceptible d'avoir fait appel à la famille et aux amis (31,6 p. 100) et d'avoir répondu à une offre d'emploi (35,3 p. 100) que les répondants des autres types de capital social.

Parmi les autres types, les méthodes de recherche d'emploi utilisées sont généralement semblables. Les répondants du type de capital social riche sont les moins susceptibles d'avoir eu recours à la famille et aux amis, et les plus susceptibles d'avoir communiqué directement avec les employeurs, sans doute parce que le type de capital social riche a d'autres options. Cette conclusion est particulièrement importante puisqu'elle signifie que les personnes dont le type de capital social est pauvre font preuve d'une plus grande confiance envers la famille et les amis pour trouver un emploi, bien qu'elles entretiennent moins de liens de ce genre, en moyenne, que celles des autres types de capital social.

Résumé

L'une des limites de la plupart des analyses du capital social est la difficulté de déterminer les liens de cause à effet lorsqu'on trouve des rapports entre les indicateurs de mesure du capital social et les divers résultats. L'analyse du rapport entre le capital social et la recherche d'emploi nous permet de décrire plus fidèlement la relation causale entre le capital social et la réussite individuelle sur le marché du travail.

Les indicateurs de mesure de type capital social sont considérés comme étant fortement et statistiquement liés à la méthode de recherche d'emploi utilisée. Cette relation illustre l'utilité de la typologie de capital social pour expliquer la diversité des résultats obtenus sur le marché du travail[2]. Les différences sont frappantes, en particulier en ce qui concerne les écarts entre l'obtention d'emplois par l'entremise des contacts professionnels,

TABLEAU 2

Prédiction des méthodes de recherche d'emploi selon le type de capital social

	TYPE DE SOCIAL CAPITAL			
	Capital social riche %	À tendance civique %	À tendance informaelle %	Capital social pauvre %
Annonce	28,4	32,5	26,3	35,3
Contact direct avec les employeurs	39,3	32,2	31,2	25,9
Famille et amis	13,3	17,9	16,9	31,6
Collègues ou contacts professionnels	19,0	17,4	25,7	7,2

Nota : la probabilité prévue de se retrouver dans une des catégories du marché du travail est calculée en fixant les variables autres que de capital social à leur moyenne d'échantillon, puis en variant le type de groupe de capital social en maintenant toutes les autres variables à leur moyenne d'échantillon.

Source : ESAC, 2003

de la famille et des amis. Par exemple, les répondants du type de capital social pauvre dépendent beaucoup plus des canaux informels que n'importe quel autre type de capital social et sont beaucoup moins susceptibles d'obtenir un emploi à l'aide de contacts professionnels.

En résumé, les résultats de la recherche présentés dans cet article nous permettent de tirer plusieurs conclusions clés :

- le capital social joue un rôle déterminant dans le statut au sein de la population active;
- les conclusions sont, en partie, cohérentes avec la théorie influente de la « force des liens faibles » (Granovetter, 1974). Les contacts professionnels sont un moyen important de trouver de l'emploi, mais ce n'est pas le cas pour tout le monde. En fait, l'article laisse entendre que la « force des liens serrés » est particulièrement importante pour les personnes au capital social restreint et aux liens plus vulnérables avec le marché du travail, pour lesquels les amis et la famille revêtent une importance particulière pour trouver de l'emploi;
- les conclusions semblent indiquer que la combinaison de divers types de capital social s'avère importante pour déterminer la réussite sur le marché du travail, plutôt que les dimensions individuelles en soi (dans les domaines informel, généralisé et individuel);
- il semble y avoir un effet d'interaction entre la situation socioéconomique d'une personne, son type de capital social et la réussite sur le marché du travail.

Pour terminer, nous allons analyser davantage ce dernier point. Le capital social peut refléter ou aggraver les inégalités ou les différences actuelles entre les gens à la situation socioéconomique plus favorable et moins favorable au sein de la population active. En effet, il est probable que le recours aux liens avec les amis et la famille pour trouver un emploi par les personnes issues de milieux socioéconomiques pauvres mène à des emplois de qualité inférieure, contrairement aux personnes ayant connu des circonstances socioéconomiques meilleures, qui seraient, pour leur part, plus susceptibles d'avoir fait

appel à des contacts professionnels. Par ailleurs, les personnes du type de capital social pauvre sont moins susceptibles que des personnes d'autres groupes de capital social de trouver un emploi grâce aux collègues ou aux contacts professionnels, une méthode de recherche d'emploi pouvant mener à un emploi d'excellente qualité. L'ampleur de ces différences et de ces inégalités montre qu'il s'agit d'un sujet qui mérite davantage de recherche et d'analyse sur le plan des politiques.

Notes

1. Communiquez avec Wendy Stone, directrice adjointe à la recherche, Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), à l'adresse électronique suivante : Wendy.Stone@ahuri.edu.au, ou visitez le site www.aifs.gov.au pour télécharger un exemplaire du rapport de recherche sur lequel le présent article est basé. Les opinions présentées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AIFS ou de l'AHURI.

2. Dans le rapport intégral, les relations entre les indicateurs des dimensions distinctes du capital social, notamment la confiance, la réciprocité et les caractéristiques de réseau, sont aussi examinées par rapport à la recherche d'emploi et au statut au sein de la population active. Bien que certaines relations soient établies, c'est toute la combinaison de caractéristiques résumée par l'approche typologique qui est le plus fortement liée à la réussite dans la recherche d'emploi.

Renvois

Boudieu, P. 1993. *Sociology in Question*. Sage, Londres.

Coleman, J. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology*. 94 : S95-S120.

Devine T. et N. Kiefer. 1991. *Empirical Labor Economics: The Search Approach*. Oxford : Oxford University Press.

Ehrenberg R. et R. Smith. 1997. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. 6e édition, Massachussetts : Addison-Wesley.

Granovetter, M. 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Londres : Harvard University Press.

Heath, A. 1999. *Job Search Methods, Neighbourhood Effects and the Youth Labour Market*. Research Discussion Paper 9904. Sydney, Reserve Bank of Australia, 1999.

Lin, N. 1999. « Social Networks and Status Attainment ». *Annual Review of Sociology*. 25 : 467-487.

D. Narayan. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington : Banque mondiale.

Productivity Commission. 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and Its Policy Implications*. Research Paper. Ausinfo, Canberra.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.

Putnam, R. (avec R. Leonardi et R. Y. Nanetti). 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press.

Stone, W. 2001. *Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*. Research Paper n° 24. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Stone, W. et J. Hughes. 2002. *Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity*. Research Paper n° 27. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Stone, W., M. Gray et J. Hughes. 2003. *Social Capital at Work: How Family, Friends and Civic Ties Relate to Labour Market Outcomes*. Research Paper n° 31. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Winter, I. 2000. « Major Themes and Debates in the Social Capital Literature: The Australian Connection ». Chapitre 2 (p. 17-42) dans *Social Capital and Public Policy in Australia*. I. Winter (dir.). Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Woolcock, M. 1998. « Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework ». *Theory and Society*. 27 : 1-87.

LE COIN DU LIVRE

Les hommes, les femmes et le capital social

En plus de présenter différents chapitres sur le capital social aux Pays-Bas, cet ouvrage renferme le premier rapport à l'échelle nationale sur le capital social au Canada. Bonnie Erickson se sert du sondage réalisé pour les élections fédérales de 2000 pour illustrer la variation du capital social à l'échelle du pays. En examinant dans quelle mesure les gens connaissent des hommes et des femmes occupant des postes divers, Bonnie Erikson explore les différences dans l'accumulation et l'utilisation du capital social selon le sexe des personnes. Elle illustre aussi le parallélisme entre la variation du capital social et celle d'autres caractéristiques individuelles, dont l'âge, l'origine ethnique, le degré d'instruction, la situation d'emploi, l'état matrimonial et (surtout) la participation à des organismes bénévoles. Elle décrit en outre les différences macrostructurelles, notant que le capital social est plus faible dans les régions métropolitaines et plus fort dans les provinces Maritimes.

Henk Flap et Beate Volker (dir.). *The Creation and Returns of Social Capital*, New York, Routledge, 2003.

appel à des contacts professionnels. Par ailleurs, les personnes du type de capital social pauvre sont moins susceptibles que des personnes d'autres groupes de capital social de trouver un emploi grâce aux collègues ou aux contacts professionnels, une méthode de recherche d'emploi pouvant mener à un emploi d'excellente qualité. L'ampleur de ces différences et de ces inégalités montre qu'il s'agit d'un sujet qui mérite davantage de recherche et d'analyse sur le plan des politiques.

Notes

1 Communiquez avec Wendy Stone, directrice adjointe à la recherche, Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), à l'adresse électronique suivante : Wendy.Stone@ahuri.edu.au, ou visitez le site www.aifs.gov.au pour télécharger un exemplaire du rapport de recherche sur lequel le présent article est basé. Les opinions présentées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AIFS ou de l'AHURI.

2 Dans le rapport intégral, les relations entre les indicateurs des dimensions distinctes du capital social, notamment la confiance, la réciprocité et les caractéristiques de réseau, sont aussi examinés par rapport à la recherche d'emploi et au statut au sein de la population active. Bien que certaines relations soient établies, c'est toute la combinaison de caractéristiques résumée par l'approche typologique qui est le plus fortement liée à la réussite dans la recherche d'emploi.

Renvois

Bourdieu, P. 1993. *Sociology in Question*. Sage, Londres.

Coleman, J. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology*. 94 : S95-S120.

Devine T. et N. Kiefer. 1991. *Empirical Labor Economics: The Search Approach*. Oxford : Oxford University Press.

Ehrenberg R. et R. Smith. 1997. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, 6e édition, Massachussetts : Addison-Wesley.

Granovetter, M. 1974. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Londres : Harvard University Press.

Heath, A. 1999. *Job Search Methods, Neighbourhood Effects and the Youth Labour Market*. Research Discussion Paper 99-07. Sydney, Reserve Bank of Australia, 1999.

Lin, N. 1999. « Social Networks and Status Attainment ». *Annual Review of Sociology*. 25 : 467-487.

D. Narayan. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington : Banque mondiale.

Productivity Commission. 2003. *Social Capital: Reviewing the Concept and Its Policy Implications*. Research Paper. AusInfo, Canberra.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.

Putnam, R. (avec R. Leonardi et R. Y. Nanetti). 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press.

Stone, W. 2001. *Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life*. Research Paper nº 24. Melbourne :Australian Institute of Family Studies.

Stone, W. et J. Hughes. 2002. *Social Capital: Empirical Meaning and Measurement Validity*. Research Paper nº 27. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Stone, W., M. Gray et J. Hughes. 2003. *Social Capital at Work: How Family, Friends and Civic Ties Relate to Labour Market Outcomes*. Research Paper nº 31. Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Winter, I. 2000. « Major Themes and Debates in the Social Capital Literature: The Australian Connection ». Chapitre 2 (p. 17-42) dans *Social Capital and Public Policy in Australia*. I. Winter (dir.). Melbourne : Australian Institute of Family Studies.

Woolcock, M. 1998. « Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework ». *Theory and Society*. 27 : 1-57.

LE COIN DU LIVRE

Les hommes, les femmes et le capital social

En plus de présenter différents chapitres sur le capital social aux Pays-Bas, cet ouvrage renferme le premier rapport à l'échelle nationale sur le capital social au Canada. Bonnie Erickson se sert du sondage réalisé pour les élections fédérales de 2000 pour illustrer la variation du capital social à l'échelle du pays. En examinant dans quelle mesure les gens connaissent des hommes et des femmes occupant des postes divers, Bonnie Erikson explore les différences dans l'accumulation et l'utilisation du capital social selon le sexe des personnes. Elle illustre aussi le parallélisme entre la variation du capital social et celle d'autres caractéristiques individuelles, dont l'âge, l'origine ethnique, le degré d'instruction, la situation d'emploi, l'état matrimonial et (surtout) la participation à des organismes bénévoles. Elle décrit en outre les différences macrostructurelles, notant que le capital social est plus faible dans les régions métropolitaines et plus fort dans les provinces Maritimes.

Henk Flap et Beate Volker (dir.). *The Creation and Returns of Social Capital*, New York, Routledge, 2003.

Social Capital

John Field
(Londres : Routledge, 2003)

Compte rendu de Robert Judge
Projet de recherche sur les politiques

La compréhension des travaux sur le capital social représente un réel défi pour les néophytes. Au début des années 1990, à peine une poignée d'articles concernant le capital social avait été publiée; leur contenu pouvait être assimilé relativement rapidement. Toutefois, après une décennie d'intérêt accru des cercles universitaires et politiques sur cette question, il existe aujourd'hui des milliers d'études sur pratiquement toutes les disciplines des sciences sociales et des politiques publiques, révélant un grand nombre de divergences sur la façon de définir et d'opérationnaliser le concept. Un tel désaccord et une telle confusion ne devraient pas surprendre au regard de la nature exploratoire du sujet et de son évolution extrêmement rapide. Toutefois, l'état actuel des travaux constitue pour les néophytes un embrouillamini décourageant.

Reconnaissant le besoin actuel d'une présentation approfondie de la question du capital social, l'ouvrage que John Field a récemment publié sur le sujet cherche à combler ce vide et, de fait, y réussit parfaitement. Social Capital donne un précieux aperçu de l'évolution du concept à travers les disciplines et de l'évolution des directions qu'il prend actuellement. Le traitement du sujet sous forme de livre fournit une étude beaucoup plus complète que celle contenue dans les travaux présentés sous forme d'articles. Même si quelques points ici et là sont discutables, Field rend un service inestimable en offrant un panorama approfondi, incontestablement nécessaire, des écrits sur le capital social.

Field commence par une présentation du travail de trois autorités sur la notion de capital social : Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam. Il n'est pas le premier à reconnaître l'importance de ces sommités, et d'ailleurs la majorité des analyses débutent en les citant. Ceci dit, ces travaux ne consacrent en général qu'un paragraphe ou deux à chacun d'eux, tandis que Field présente une analyse bien plus approfondie de leurs contributions, notamment de leurs points forts et leurs points faibles. Cela ne remplace pas, bien entendu, la lecture des travaux originaux de ces auteurs, mais c'est de loin le meilleur aperçu de leur travail actuellement disponible.

Les présentations des travaux de Bourdieu, Coleman et Putnam par Field bénéficient d'un traitement pratiquement égal. Quelque peu étrange, néanmoins, est son affirmation (p. 42) selon laquelle, comparativement, l'approche de Coleman [*Traduction*] « est la plus susceptible de fournir une nouvelle compréhension du comportement social et politique », affirmation qu'il n'explique pas clairement. L'analyse que fait Field des points faibles de l'approche de Coleman demeure plus approfondie que celles de Bourdieu et de Putnam.

Par ailleurs, dans sa conclusion (p. 141), Field laisse entendre que, même si l'on peut reprocher à Putnam de ne pas être assez explicite et de confondre cause et effet dans son élargissement du concept du niveau des personnes à celui des États et nations, son approche peut néanmoins être plus utile, en ce qu'elle appréhende véritablement la complexité des multiples facettes du capital social, que certaines approches du type micro-échelle.

Outre son analyse des écrits de Bourdieu, de Coleman et de Putnam, Field offre une présentation très utile des travaux sur les réseaux sociaux (principe fondamental du capital social), les constatations empiriques sur le rôle des réseaux du capital social dans les quatre domaines de l'éducation, du bien-être économique, de la santé et de la criminalité, les débats sur la face obscure du capital social et les tentatives de l'appliquer à des contextes de politiques publiques.

Robert Judge
est Agent de recherche
en politiques pour le
Projet de recherche sur les politiques.

Field fait une étonnante observation, ainsi qu'une évaluation, des écrits sur le capital social dans son chapitre sur le capital social au sein du monde (post)moderne. Il avance que les conditions postmodernes, considérées sous l'angle des changements dans le travail, les structures familiales, la déréglementation du marché, la technologie de l'information, les progrès scientifiques et l'émergence d'une société du risque, peuvent en fait créer des situations plutôt favorables au capital social[1]. Contrairement à ceux qui voient un déclin dans le capital social, Field affirme que, dans les pays où prévalent de plus en plus ces nouvelles conditions, nous pourrions en fait être témoins d'un changement de fond du capital social dans le sens, par exemple, d'un accroissement de l'engagement civique de façon informelle et à plus petite échelle, reflétant une individualisation accrue des relations sociales et un profond remodelage de l'identité. La tentative de Field de rassembler les écrits sur le capital social avec ceux sur les conditions postmodernes et la société du risque mérite incontestablement qu'on s'y attarde.

De façon générale, cependant, le but de cet ouvrage n'est pas de présenter une nouvelle ligne de recherche, mais plutôt de donner un sens à la recherche existante sur le capital social. Compte tenu de la confusion croissante entourant le concept de capital social et parallèlement de l'intérêt, qui n'a jamais été aussi grand, à l'appliquer à divers secteurs problématiques, *Social Capital* rend un inestimable service en offrant une présentation approfondie de l'état des travaux en la matière. Les nouveaux étudiants du capital social devraient aujourd'hui commencer leur travail par la lecture de cet ouvrage.

Note

1. La notion d'une société du risque a été surtout mise en évidence dans les travaux d'Ulrich Beck et Anthony Giddens. Selon ces derniers, l'évolution vers une nouvelle société du risque tient à la dégradation croissante de la confiance en la sécurité des formes traditionnelles d'identité collective dans les sociétés industrialisées et au sentiment généralisé que l'avènement de la technologie et les progrès scientifiques ont conféré à l'humanité un plus grand contrôle, mais aussi une capacité accrue de nuire à la gestion de la planète. Il en résulte une société où la vie citoyenne est plus individualisée et réflexive, confrontée à un monde présentant de nouvelles formes de risque et d'incertitude.

LE COIN DU LIVRE

Le monde entier dans une seule ville

Malheureusement, bien souvent, la simple logique qui consiste à augmenter les dépenses gouvernementales pour résoudre des problèmes sociaux ne permet de rien résoudre du tout en raison d'un manque de compréhension du problème, des solutions envisageables et des agents les mieux placés pour mettre en œuvre des solutions efficaces. Il est loin d'être évident que les gouvernements sont en mesure de résoudre tous les problèmes sociaux, encore bien moins par un simple transfert de fonds publics vers ceux qui sont « près » du problème.

Pour assurer une gouvernance responsable, il est essentiel de procéder à l'évaluation minutieuse d'un problème et de son ampleur afin de décider si le gouvernement doit prendre ou non des mesures et si celles-ci représentent la manière la plus efficace d'atténuer des problèmes sociaux. La recherche peut revêtir une valeur inestimable si elle tient compte du véritable impact des interventions gouvernementales et évalue l'impact probable d'interventions potentielles dans l'avenir; elle est encore plus utile lorsqu'elle offre une comparaison entre plusieurs modes d'intervention au plan communautaire, par exemple, ou même l'option de ne pas intervenir. Souvent, les forces sociales sont en elles-mêmes de puissants agents de changement sociétal progressiste. Nous avons donc besoin de recherches qui en dévoilent plus long aux responsables de l'élaboration des politiques que la simple existence d'un problème. Nous avons aussi besoin d'une évaluation saine de sa gravité, de l'endroit où chercher les solutions efficaces et, par corrélation, où il est inutile de le faire.

Meyer Burstein et Howard Duncan. « World in a City: A View From Policy », dans Paul Anisef et Michael Lanphier (dir.). *The World in a City*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

Field fait une étonnante observation, ainsi qu'une évaluation, des écrits sur le capital social dans son chapitre sur le capital social au sein du monde (post)moderne. Il avance que les conditions postmodernes, considérées sous l'angle des changements dans le travail, les structures familiales, la déréglementation du marché, la technologie de l'information, les progrès scientifiques et l'émergence d'une société du risque, peuvent en fait créer des situations plutôt favorables au capital social1. Contrairement à ceux qui voient un déclin dans le capital social, Field affirme que, dans les pays où prévalent de plus en plus ces nouvelles conditions, nous pourrions en fait être témoins d'un changement de fond du capital social dans le sens, par exemple, d'un accroissement de l'engagement civique de façon informelle et à plus petite échelle, reflétant une individualisation accrue des relations sociales et un profond remodelage de l'identité. La tentative de Field de rassembler les écrits sur le capital social avec ceux sur les conditions postmodernes et la société du risque mérite incontestablement qu'on s'y attarde.

De façon générale, cependant, le but de cet ouvrage n'est pas de présenter une nouvelle ligne de recherche, mais plutôt de donner un sens à la recherche existante sur le capital social. Compte tenu de la confusion croissante entourant le concept de capital social et parallèlement de l'intérêt, qui n'a jamais été aussi grand, à l'appliquer à divers secteurs problématiques, *Social Capital* rend un inestimable service en offrant une présentation approfondie de l'état des travaux en la matière. Les nouveaux étudiants du capital social devraient aujourd'hui commencer leur travail par la lecture de cet ouvrage.

Note

1 La notion d'une société du risque a été surtout mise en évidence dans les travaux d'Ulrich Beck et Anthony Giddens. Selon ces derniers, l'évolution vers une nouvelle société du risque tient à la dégradation croissante de la confiance en la sécurité des formes traditionnelles d'identité collective dans les sociétés industrialisées et au sentiment généralisé que l'avènement de la technologie et les progrès scientifiques ont confere à l'humanité un plus grand contrôle, mais aussi une capacité accrue de nuire à la gestion de la planète. Il en resulte une société où la vie citoyenne est plus individualisée et réflexive, confrontée à un monde présentant de nouvelles formes de risque et d'incertitude.

LE COIN DU LIVRE

Le monde entier dans une seule ville

Malheureusement, bien souvent, la simple logique qui consiste à augmenter les dépenses gouvernementales pour résoudre des problèmes sociaux ne permet de rien résoudre du tout en raison d'un manque de compréhension du problème, des solutions envisageables et des agents les mieux placés pour mettre en œuvre des solutions efficaces. Il est loin d'être évident que les gouvernements sont en mesure de résoudre tous les problèmes sociaux, encore bien moins par un simple transfert de fonds publics vers ceux qui sont « près » du problème.

Pour assurer une gouvernance responsable, il est essentiel de procéder à l'évaluation minutieuse d'un problème et de son ampleur afin de décider si le gouvernement doit prendre ou non des mesures et si celles-ci représentent la manière la plus efficace d'atténuer des problèmes sociaux. La recherche peut revêtir une valeur inestimable si elle tient compte du véritable impact des interventions gouvernementales et évalue l'impact probable d'interventions potentielles dans l'avenir; elle est encore plus utile lorsqu'elle offre une comparaison entre plusieurs modes d'intervention au plan communautaire, par exemple, ou même l'option de ne pas intervenir. Souvent, les forces sociales sont en elles-mêmes de puissants agents de changement sociétal progressiste. Nous avons donc besoin de recherches qui en dévoilent plus long aux responsables de l'élaboration des politiques que la simple existence d'un problème. Nous avons aussi besoin d'une évaluation saine de sa gravité, de l'endroit où chercher les solutions efficaces et, par corrélation, où il est inutile de le faire.

Meyer Burstein et Howard Duncan. « World in a City: A View From Policy », dans Paul Anisef et Michael Lanphier (dir.). *The World in a City*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

Cohésion sociale et prospérité économique

Jeff Dayton-Johnson
(Toronto : James Lorimer and Company, 2001)

Compte rendu de Michael Woolcock
Banque mondiale et Université Harvard

Pour diverses raisons, nous avons été témoins, au cours de la dernière décennie, d'un regain d'intérêt envers les dimensions sociales de la vie économique. Plusieurs expressions contenant le terme « social » ont fait leur apparition, parmi lesquelles les plus usitées sont le capital social, l'exclusion sociale, la capacité sociale et la cohésion sociale. C'est cette dernière expression que l'économiste Jeff Dayton-Johnson (de l'Université Dalhousie) a choisi d'utiliser pour traiter de ce sujet, dans son livre *Social Cohesion and Economic Prosperity*.

Pour Dayton-Johnson, la cohésion sociale fait généralement référence à « l'interconnectivité et à la confiance au sein d'un groupe de personnes » et, fondamentalement, elle exerce une influence sur la prospérité économique en « modifiant les objectifs à atteindre par les personnes et en aidant les groupes de décideurs rationnels à éviter les conséquences néfastes de la défection massive » (p. 50). En permettant aux particu-liers (et aux groupes) de résoudre plus aisément un éventail de dilemmes envahissants auxquels se heurte l'action collective, cette « cohésion sociale » rend la société plus efficiente et efficace dans le déploiement politique de ses ressources économiques (et autres) limitées et accroît sa capacité à répondre de façon plus constructive à toutes sortes de crises. Dayton-Johnson soutient, en dépit de certains inconvénients majeurs, que, toutes choses étant par ailleurs égales, les sociétés détentrices d'un maximum de cohésion sociale sont celles qui sont généralement les plus heureuses, saines et riches.

Social Cohesion and Economic Prosperity est à la fois un ouvrage utile, pénétrant, mais aussi irritant. Il est utile parce qu'il résume un nombre considérable d'articles universitaires et de rapports sur les politiques et présente leurs conclusions de manière accessible. Il est pénétrant parce qu'il crée, entre différentes disciplines de sciences sociales et au sein même de celles-ci, des liens qui devraient être établis plus souvent. Mais il est irritant, malgré tout, parce qu'il ne trouve jamais vraiment sa propre voie, tergiversant en tentant de plaire simultanément aux économistes universitaires (avec son analyse hors de proportions de la théorie des jeux, lui conférant de ce fait un fondement putatif de rigueur intellectuelle), au grand public (avec son rapide survol de problèmes complexes et ses références folkloriques à la culture populaire) et aux élus pragmatiques (avec sa liste d'épicerie sans fin sur les grandes « implications pour les politiques »).

Bien que louable en principe, dans la pratique, tenter de s'adresser à des publics aussi divers représente un défi imposant même pour un écrivain chevronné, et je finis par suspecter que la quête noble mais vaine de Dayton-Johnson de vouloir s'adresser à tous l'a mené à ne joindre personne. Il est utile de creuser plus à fond chacun de ces trois aspects.

Dayton-Johnson a écrit un livre qui pourrait être utile, surtout parce que la diversité et le nombre de publications portant sur les dimensions sociales de la vie économique augmentent de façon exponentielle chaque année. Les néophytes ne peuvent se contenter de lire le dernier article ou rapport et espérer se mettre rapidement au courant des différentes façons dont les érudits et praticiens présentent ces problématiques. Dayton-Johnson connaît la plupart des travaux clés provenant de ces différents domaines et a rendu un très grand service (surtout aux étudiants) en rapportant avec fidélité (et un certain manque de sens critique) le fondement de leurs conclusions et messages.

De plus, en cherchant non seulement à résumer mais aussi à synthétiser ces idées, il fournit également au lecteur des éclaircissements essentiels étayés par plusieurs études différentes, dont

Michael Wolcock est spécialiste supérieur des sciences sociales avec le groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale et Conférencier agrégé en politique publique à l'Université Harvard.

l'importance n'apparaît pas clairement quand on reste enfermé dans les limites d'une seule discipline ou sous-matière (comme la majorité des érudits ont, malheureusement, coutume de le faire). Par elles-mêmes, les explications de Dayton-Johnson — que les citoyens appartenant à des sociétés plus égalitaires sont probablement plus en santé, que les sociétés où règne « plus de confiance » sont vraisemblablement plus prospères, que l'éducation est bonne pour la cohésion sociale – ne sont pas particulièrement nouvelles mais, dans leur ensemble, elles possèdent une indiscutable logique et cohérence. En signalant que « le confort » peut avoir son importance pour des raisons intrinsèques, aussi bien qu'essentielles, une idée qu'il puise chez Amartya Sen, Dayton-Johnson fait également œuvre utile. Le chapitre consacré au potentiel et aux pièges de « l'augmentation progressive » est particulièrement solide (encore que plutôt court, au vu de son importance politique).

En contrepartie de tous ces aspects positifs, toutefois, l'ouvrage présente des faiblesses nombreuses et irritantes, à différents degrés. Premièrement, Dayton-Johnson s'appuie trop sur les conclusions d'études portant sur la régression de la croissance d'un pays à l'autre et témoigne d'une déférence manifeste à l'encontre de cette approche méthodologique. Pareilles études ont connu leurs beaux jours au milieu des années 1990 et peuvent fournir une information simplifiée (et sont par conséquent stratégiquement révélatrices au tout début d'une démarche intellectuelle), mais c'est tout ou presque. La majorité des chercheurs qui s'intéressent à la croissance reconnaît que le défi politique est de réagir à des problèmes particuliers dans des pays ou des contextes précis, ce qui requiert une connaissance précise du pays ou du contexte en question, ce que les généralisations glanées sur les régressions de croissance entre pays ne peuvent évidemment pas faire.

Deuxièmement, alors qu'il faut manifestement détenir une solide base intellectuelle pour suivre son argumentation, Dayton-Johnson assujettit ses lecteurs à une analyse relativement longue et précoce des micro-fondations des résultats macro-économiques via la théorie des jeux, dans ce qui paraît être essentiellement une tentative d'impressionner ses collègues économistes universitaires (ou tout au moins de retenir leur attention). Si vraiment elle était nécessaire, cette matière aurait dû être consignée dans un appendice, que les lecteurs intéressés auraient pu consulter au besoin.

Troisièmement, cet épisode annonce le plus important problème de cet ouvrage, dont l'auteur s'efforce immanquablement de s'adresser à des groupes très divers de lecteurs. Je suis prêt à parier que les universitaires seront favorablement surpris par les études empiriques, mais trouveront le ton général trop informel. Les profanes apprécieront peut-être cette dernière approche, mais seront perdus, voire même stupéfiés, devant l'analyse de la théorie des jeux et la ligne sinueuse de l'argumentation. Et, pour leur part, les responsables de l'élaboration des politiques et praticiens apprécieront les efforts de l'auteur pour baser son analyse sur des exemples tirés de la vie et du travail de terrain, mais trouveront extrêmement peu d'indications sur la *manière* dont ils pourraient mettre en œuvre les « implications pour les politiques » — de meilleures écoles, une redistribution plus progressive des revenus, un système de protection et des normes du travail renforcées — qu'il souligne, peu d'entre elles étant distinctement associées avec une perspective de cohésion sociale (ou pouvant en résulter).

La réelle valeur ajoutée d'une perspective de cohésion sociale, est, me semble-t-il, en premier lieu, de chercher pourquoi de telles politiques ne sont pas appliquées plus souvent (c.-à-d., pourquoi « les bons élus » mettent toujours en œuvre de « mauvaises politiques »), deuxièmement, d'offrir des exemples provenant de contextes spécifiques démontrant comment la « cohésion sociale » a effectivement vu le jour et a été entretenue et soutenue dans des communautés distinctes, et le rôle joué (le cas échéant) par des agents externes dans ces processus. Le Canada a véritablement lancé quelques-unes des expérimentations politiques les plus innovatrices au monde dans ces domaines, mais malheureusement Dayton-Johnson n'y fait aucune référence. Sa dépendance extrême vis-à-vis d'une forme de preuve empirique et d'une base théorique (même si elles sont utilisées dans des disciplines différentes) semble avoir bridé sa capacité à intéresser le lectorat d'universitaires, de citoyens et de responsables de l'élaboration des politiques qu'il cherche à joindre et, plus grave encore, l'a rendu pratiquement muet sur les questions de savoir « comment » appliquer ces politiques.

La publication de *Social Cohesion and Economic Prosperity* survient au moment où l'on s'intéresse beaucoup aux dimensions sociales de la vie économique. En tant qu'introduction générale aux idées clés, il constitue un survol rationnel et informatif, mais à vouloir contenter trop de monde, il finit inévitablement par n'en satisfaire que quelques-uns de temps en temps. Il sera surtout utile aux étudiants de premier cycle et aux profanes cultivés, particulièrement au Canada (d'où est tirée la majorité des exemples du quotidien, si ce n'est des expériences politiques), et pourrait inspirer des travaux futurs sur cet enjeu crucial.

L'importance de la différence selon les genres

le capital social, le genre et la participation civique et politique

Université du Manitoba, les 2 et 3 mai 2003

Robert Judge,
Projet de recherche sur les politiques

Sans doute n'existe-t-il aucun aspect du capital social qui ait suscité autant de débats ces dernières années que ses incidences sur la participation à la vie civique et politique et sur la santé des démocraties libérales. On doit reconnaître que les travaux du politicologue d'Harvard Robert Putnam y ont largement contribué. Néanmoins, dans ce débat, on n'a pas encore étudié de près l'incidence du genre sur les formes de capital social et sur la participation à la vie civique et politique. Les contributions apportées dernièrement lors d'une conférence tenue à l'Université du Manitoba ont permis de faire un pas important et stimulant pour combler cette lacune.

Intitulée *Gender and Social Capital*, cette conférence a eu lieu en mai dernier à Winnipeg et réunissait des politicologues et des sociologues du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni. Elle était organisée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), en collaboration avec divers partenaires des universités du Manitoba et McGill[1].

La thématique de la conférence portait sur la conception du capital social de Robert Putnam et sur son travail particulièrement intéressant relativement aux incidences du capital social sur la démocratie aux États-Unis (d'abord publié en 1995 dans un article intitulé « Bowling Alone » et repris ensuite dans un livre paru en 2000 sous le même titre). Selon Putnam, le capital social se définirait par des réseaux sociaux d'où émanent les normes de réciprocité et de confiance qui émanent des réseaux sociaux. Il affirme que le capital social, particulièrement sous la forme d'activités associatives formelles, contribue à créer des habitudes de coopération et de confiance sociales qui, en retour, entraînent une plus grande participation à la vie civique et politique.

Ses résultats empiriques montrent qu'en raison des changements technologiques et sociaux survenus aux États-Unis, le pays connaît un déclin continu de son capital social depuis plusieurs décennies, ce qui mine la participation politique et le bien-être de la démocratie.

Barbara Arneil, professeure au Département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a ouvert la conférence en critiquant la conception qu'a Putnam du capital social et de l'état de la démocratie américaine. Pour Barbara Arneil, la vision de Putnam, et le portrait implicite qu'il dresse d'un « âge d'or » révolu de la vie collective américaine des années 1950, semble moins convaincante lorsqu'on l'examine sous l'angle de la race ou de l'analyse selon les genres. Elle prétend qu'au cours des dernières décennies, les structures d'activités associatives et de participation à la politique des femmes reflètent un changement vers une société meilleure, plus juste et plus inclusive. Elle fait le point sur l'accusation bien connue portée contre Putnam concernant le constat qu'il dresse du déclin de l'affiliation aux associations traditionnelles, mais qui ne rend pas compte des nouvelles structures de participation. Un exemple qu'elle donne est celui des Guides aux États-Unis, que Putnam ne cite pas dans ses travaux sur les taux d'affiliation. Bien que les Guides ne constituent pas un nouvel organisme en tant que tel, l'association a subi une profonde transformation afin d'être plus inclusive et plus ouverte et le nombre de ses adhésions a augmenté au cours des dernières années (par opposition à diverses organisations féminines traditionnelles que Putnam cite dans son étude).

Une contribution des plus percutantes de la conférence a été celle de Vivien Lowndes, professeure en Études d'administration locale à l'Université De Montfort au Royaume-Uni. M^me^ Lowndes fait remarquer que le capital social, tout comme les études de la condition féminine, donne un

Robert Judge est Agent de recherche en politiques pour le Projet de recherche sur les politiques.

portrait sociologique de la vie civique et politique. Toutefois, malgré ce point de départ commun, de nombreux chercheurs ont passablement mis en doute une grande partie des documents consacrés au capital social qui ne tiennent pas compte des différences entre les genres. Dans le contexte de la participation politique, une grande part des travaux sur le niveau du capital social et sur ses incidences ont mis l'accent sur les grandes tendances nationales ou régionales et n'ont pas suffisamment tenu compte des formes spécifiques du contexte local. Ainsi, M^me^ Lowndes soutient que l'analyse selon les genres nous rappelle que nous en savons encore bien peu sur les mécanismes du capital social qui favorisent la démocratie et sur les conditions dans lesquelles ils sont efficaces.

Au Royaume-Uni, les études réalisées à l'échelle nationale semblent présenter des niveaux semblables de capital social chez les hommes et les femmes, mais, selon M^me^ Lowndes, ces données masquent des différences dans les formes et dans l'utilisation du capital social. En y regardant de plus près, elle constate que les hommes et les femmes détiennent et utilisent le capital social sous des formes et en fonction d'objectifs très différents. De plus, elle a observé que, même lorsque les hommes et les femmes ont établi des réseaux de capital social identiques en s'impliquant dans leur collectivité, une fois qu'ils s'engagent dans des activités politiques, les femmes sont moins susceptibles de « dépenser » leur capital social pour gravir les échelons des rôles officiels de premier plan que les hommes. Elle nous propose d'approfondir nos connaissances sur les facteurs, notamment la structure institutionnelle, qui pourraient déclencher ou supprimer la mobilisation du capital social. De plus amples études devraient permettre d'examiner le mode de fonctionnement de ces facteurs au sein de divers groupes sociaux, et de comprendre comment ils pourraient être influencés par des décideurs et des groupes de citoyens.

Elisabeth Gidengil et Elizabeth Goodyear-Grant, du Département de sciences politiques de l'Université McGill, ont fait des constations semblables au Canada. Elles ont observé que des taux moyens semblables de participation au sein d'organismes officiels cachent d'importantes différences attribuables au genre. Les hommes ont tendance à appartenir à des organismes plus grands et plus complexes axés sur le travail et l'économie, tandis que les femmes ont tendance à appartenir à des organismes plus homogènes et axés sur la famille. La structure des réseaux informels des femmes se présente de façon différente de celle des hommes, les réseaux des femmes ayant aussi tendance à être plus petits et davantage axés sur des activités communautaires et caritatives que sur le travail et les loisirs. De façon générale, cela signifie que les femmes ont des relations de capital social indirect moins riches et qu'elles ont accès à des sources d'information plus redondantes — l'information étant une richesse clé qui découle du capital social. On pourrait s'attendre à ce que ces différences soient prises en considération sur le plan politique pour comprendre l'écart attribuable au genre dans le savoir politique observé au Canada. Cependant, à partir d'une enquête à l'échelle nationale, les conférencières ont constaté qu'il reste des lacunes dans les données relatives au sexe, même quand les femmes et les hommes ont, à part égale, des réseaux différents (et même en tenant compte de variables comme l'âge, la scolarité, le revenu, la région, etc.). Corroborant l'argument de Vivien Lowndes, ces conclusions démontrent l'importance d'étudier les raisons pour lesquelles les hommes semblent retirer de plus grands avantages de leurs investissements en capital social, par rapport aux femmes.

Nous manquons d'espace ici pour résumer tous les points importants soulevés à la conférence du Manitoba. De façon générale, cette rencontre a clairement démandé que nous avons encore beaucoup à apprendre sur la manière dont le capital social fonctionne, ainsi que sur les moyens par lesquels des contextes particuliers ont une incidence sur le potentiel de générer et de dépenser du capital social. Il semble en ressortir le besoin d'études à micro-échelle sur les mécanismes du capital social et sur l'importance de comprendre l'influence du genre sur ces mécanismes.

Note

1 Pour plus de renseignements, voir le site Web http://www.umanitoba.ca/gender_socialcapital/. Consulté le 9 juin 2003. Le compte rendu de la conférence sera publié après révision. Pour toute information, veuillez communiquer avec Brenda O'Neill, professeure au Département de sciences politiques de l'Université du Manitoba.

Inclusion sociale, capital social et nouvelle politique sociale

International Institute on Social Policy de l'Université Queen's Les 19 et 20 août 2003

Catherine Demers[1]
Projet de recherche sur les politiques

Le colloque annuel de l'International Institute on Social Policy de l'Université Queen's rassemble des responsables principaux de l'élaboration des politiques et des chercheurs de premier plan afin d'examiner les résultats des recherches récentes, ainsi que les grandes orientations en matière de politiques sociales. Le colloque de cette année a été organisé en partenariat avec le Développement des ressources humaines Canada et le Projet de recherche sur les politiques.

La rencontre, qui se déroulait sur deux jours, a donné lieu à des débats animés sur les avantages et les limites de diverses approches intégrant les perspectives de l'inclusion sociale et du capital social dans les politiques sociales.

Les rapports entre faible niveau de revenu et inclusion/exclusion sociales : concepts et tendances

Peter Hicks, du Projet de recherche sur les politiques, a présenté un cadre qui permet de mieux comprendre la pauvreté dans le contexte du concept plus vaste de l'exclusion sociale en se concentrant sur le point de rencontre entre un faible niveau de revenu et la participation à la vie sociale, économique et civique/politique. Ce cadre constitue une approche plus globale, tout en restant gérable, de l'analyse des politiques qui ont une incidence sur les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il offre également l'occasion d'aborder l'analyse de la pauvreté selon différents angles et dans une perspective plus à long terme plutôt que de se concentrer uniquement sur le niveau de revenu à un point donné dans le temps.

Grâce aux données les plus récentes sur la dynamique du revenu présentées par Garnet Picot, de Statistique Canada, les participants ont pu se faire une idée nouvelle de la pauvreté persistante parmi les membres de cinq groupes à risques. Si cette perspective peut se révéler utile pour l'orientation de certaines politiques rectificatives et préventives, les participants ont reconnu que les indicateurs d'exclusion demeurent essentiellement fondés sur le revenu et qu'il serait avantageux de chercher à isoler des mesures plus directement liées à l'exclusion.

Approches pour prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale

Abordant les différentes approches permettant de mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale et de tâcher d'y remédier, Robert Haveman, de l'Université du Wisconsin, a présenté un indicateur de mesure analytique, portant sur la « pauvreté des capacités ». Cet indicateur décrit la pauvreté qui subsisterait en cas de situation idéale sur le marché du travail (c.-à-d., de l'emploi à temps plein toute l'année pour tous). Il permet d'établir la distinction entre un faible niveau de revenu attribuable à un manque de travail et les problèmes liés à des déficits sur le plan du capital humain et du capital social. Haveman soutient que le manque de capital humain se rapproche de la véritable substance de l'exclusion.

Inspiré par une conceptualisation plus européenne établissant un lien entre la pauvreté et l'absence de droits civiques et sociaux, François Blais, de l'Université Laval, s'est penché sur la logique et les avantages de l'instauration d'un revenu garanti pour tous (ou revenu de citoyenneté) et a abordé la question du cercle vicieux de la pauvreté et des contre-incitations au travail découlant des taux marginaux d'imposition. Essentiellement la solution proposée viserait à remplacer les systèmes de transferts ciblés par une allocation universelle (non liée aux

Catherine Demers est agente principale de recherche, Politiques, au Projet de recherche sur les politiques.

ressources). Tout en étant extrêmement coûteuse et difficile à mettre en œuvre à moyen terme, cette approche met l'accent sur certaines préoccupations actuelles des responsables de l'élaboration des politiques, comme une approche des politiques sociales fondée sur l'investissement social, le rôle de la responsabilité collective et des droits individuels et l'accumulation de ressources au cours de l'existence pour pallier une perte temporaire de revenu tiré d'un emploi.

Abordant le thème du rôle de l'éducation pour contrer l'exclusion sociale, Janet Curry, de l'Université de la Californie, a soutenu qu'il pourrait être plus efficace, pour arriver à une distribution égale des résultats, d'intervenir de façon précoce que plus tard dans la vie. Les éléments de preuve sont relativement ténus. Certains programmes « Head Start » aux États-Unis se sont révélés efficaces mais, jusqu'à présent, les effets à long terme d'initiatives « Head Start » à plus grande échelle ne sont guère concluants. Les effets à court terme ont été mitigés, certains groupes en ont bénéficié, tandis que les avantages retirés par d'autres groupes s'estompaient rapidement. Barbara Wolfe, de l'Université du Wisconsin, a poursuivi en ce sens, indiquant que les investissements en formation scolaire étaient très payants sur le plan du bien-être futur et ceux réalisés en santé, particulièrement importants pour éviter l'exclusion. Quant aux investissements en formation au sein des populations adultes défavorisées, ils donnaient des résultats contradictoires.

Inclusion sociale et options politiques

Étant donné l'élargissement graduel de la problématique de l'inclusion, les défis sur le plan des politiques gagnent en complexité et deviennent plus difficiles à relever. Il n'est plus possible de cibler les interventions de politiques sur la seule satisfaction des besoins matériels; il faut également comprendre les liens qui unissent les aspects économiques, sociaux et culturels de l'exclusion.

Kim Sharman, sous-ministre adjointe à l'Emploi, au Revenu et au Logement du Manitoba, a présenté une étude de cas portant sur l'approche manitobaine de l'intégration d'une perspective d'inclusion sociale dans les politiques, en particulier par la fusion des portefeuilles des Services à la famille et du Logement. Cynthia Williams, sous-ministre adjointe, Politique stratégique à Développement des ressources humaines Canada, a présenté un aperçu de la façon dont la notion d'inclusion sociale avait évolué au fil des ans dans les politiques canadiennes et le discours politique. Cet aperçu a permis de mettre en évidence les difficultés résultant de l'évolution de la nature des défis liés à l'inclusion. Les prochains défis seront d'aborder les questions d'intégration différemment et d'adopter des approches nouvelles pour les mettre en œuvre, en mettant surtout l'accent sur la participation des intervenants non gouvernementaux.

Le capital social dans les politiques et dans la pratique

Au cours de la partie du colloque consacrée au capital social, Jeff Frank, du Projet de recherche sur les politiques, a présenté une approche fondée sur les réseaux pour définir et mesurer le capital social aux fins de l'élaboration des politiques. Il a soutenu qu'une définition moins large du capital social, inspirée des travaux de Pierre Bourdieu, se prête à une démarcation plus nette entre ce concept et d'autres formes de capital et permet d'en mesurer les effets potentiels, en plus de préciser comment les gens et les collectivités accumulent et exploitent leur capital social. Michael Woolcock, de la Banque mondiale, a fait part de ses observations sur les occasions qui s'offrent aux gouvernements d'influencer la création et l'utilisation de capital social par les particuliers et les collectivités. Il a mis l'accent sur l'importance des décisions discrétionnaires prises par le personnel de prestation de services de première ligne, responsable de tisser des liens avec la population. Il a affirmé que ces liens (c.-à-d. des formes instrumentales de capital social) sont essentiels pour réussir la mise en œuvre des politiques et offrir aux citoyens un accès essentiel à diverses structures institutionnelles et organisations du pouvoir au sein de la société.

Des représentants de fondations nationales et ontariennes (Tim Brodhead, Ratna Omidvar et Hilary Pearson) ont présenté des exemples pratiques de capital social à l'œuvre. Les débats ont porté essentiellement sur le besoin de veiller à mettre en place des mécanismes de rétroaction en vue d'intégrer les leçons tirées des pratiques exemplaires à l'échelon local dans l'élaboration des politiques et la prestation des programmes. Alors qu'il arrive souvent que des fondations et autres organismes à l'échelon local créent du capital social par l'entremise de la constitution de réseaux et de ressources communautaires, les gouvernements omettent souvent de réintégrer l'information provenant de ces ressources dans le système.

L'évolution du processus d'élaboration des politiques sociales

Les participants au dernier panel ont ajouté au débat des dimensions cruciales du processus d'élaboration des politiques sociales, liées au triangle qui réunit les tribunaux, la Charte et la société civile. Des exposés de Morris Rosenberg, sous-ministre de la Justice

du Canada, Tsvi Kahana, de l'Université de l'Alberta, et de David Lepofsky, président du Ontarians with Disabilities Act Committee, ont mis en évidence les graves limites du seul recours aux tribunaux pour faire progresser la politique sociale, surtout dans le cas de personnes qui ne sont pas représentées par des organismes bien établis. À de nombreuses reprises, on a réitéré le caractère essentiel du renforcement du rôle de la société civile dans le processus de formulation de la politique sociale et la mise en application des droits de la personne.

Conclusion

Ce colloque a mis en évidence l'importance de faire la part entre les approches nationales et les approches de la politique sociale venant de la base et soutenues par les collectivités. On y a également souligné le besoin d'une meilleure intégration des opinions et expériences des intervenants non gouvernementaux dans la formulation des politiques gouvernementales. Parmi les autres domaines à explorer davantage, soulignons la nécessité d'un cadre global permettant de saisir les interactions entre différentes formes d'exclusion tout en maintenant une certaine hiérarchie dans les objectifs. Celle-ci devrait couvrir des éléments allant de la définition de la cohésion sociale en tant qu'objectif sociétal plus englobant, à l'inclusion sociale en tant qu'objectif en matière de politiques tenant compte de la participation à la vie civique, politique, culturelle et économique, à l'atténuation de la pauvreté en tant qu'objectif sous-jacent à l'atteinte de l'inclusion sociale et, enfin, à la création de capital social en tant qu'outil pour aider les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à accumuler les ressources dont ils ont besoin pour vraiment prendre part à la vie de la société.

Note

1 Pour avoir accès aux textes des interventions, à des résumés et à de l'information sur les conférenciers (le tout en anglais seulement), voir le site Web de la School of Policy Studies à l'adresse <http://www.queensu.ca/sps/forum/qisp/qisp.shtml>. Consulté le 17 octobre 2003.

LE COIN DU LIVRE

Pas de compagnons de jeu?

Pour la plupart des gens, l'isolement n'est agréable que s'il ne dure pas longtemps. Nombre d'activités de loisirs (des quilles au chant choral) supposent la présence d'autres personnes et sont manifestement plus agréables lorsqu'on les partage avec d'autres. En réalité, certaines activités (comme jouer au cricket ou au poker) sont impossibles lorsqu'on est seul. Vu l'énorme éventail des goûts dans les loisirs, cependant, nous sommes tous confrontés au problème de cibler les bonnes personnes (des compagnons de jeu) et de trouver dans nos horaires respectifs des temps libres qui coïncident. Par conséquent, si le travail rémunéré accapare une plus grande partie du temps dont les autres disposent, chacun trouvera plus difficile de résoudre le problème de la planification de ses propres moments de loisir et de leur coordination avec ceux des autres. En général, les sociétés mieux à même de coordonner la quantité d'heures de travail rémunéré et leur répartition se tirent sans doute mieux d'affaire puisqu'elles permettent à leurs citoyens d'avoir une vie sociale plus satisfaisante. Pour être plus précis, d'après notre hypothèse sur les externalités, peut-être est-ce en partie parce qu'il leur est plus difficile de se trouver des compagnons de jeu (les autres étant aussi occupés qu'eux) que les Nord-américains travaillent davantage que les Européens et qu'ils s'en portent moins bien.

Stephen Jenkins et Lars Osberg, *Nobody to Play With? The Implications of Leisure Coordination*, Bonn, Université de Bonn, 2003 (Document de travail nº 850 de l'IZA). On peut consulter ce document à l'adresse <ftp://ftp.iza.org/dps/dp850.pdf>. Consulté le 27 octobre 2003.

du Canada, Tsvi Kahana, de l'Université de l'Alberta, et de David Lepofsky, président du Ontarians with Disabilities Act Committee, ont mis en évidence les graves limites du seul recours aux tribunaux pour faire progresser la politique sociale, surtout dans le cas de personnes qui ne sont pas représentées par des organismes bien établis. À de nombreuses reprises, on a réitéré le caractère essentiel du renforcement du rôle de la société civile dans le processus de formulation de la politique sociale et la mise en application des droits de la personne.

Conclusion

Ce colloque a mis en évidence l'importance de faire la part entre les approches nationales et les approches de la politique sociale venant de la base et soutenues par les collectivités. On y a également souligné le besoin d'une meilleure intégration des opinions et expériences des intervenants non gouvernementaux dans la formulation des politiques gouvernementales. Parmi les autres domaines à explorer davantage, soulignons la nécessité d'un cadre global permettant de saisir les interactions entre différentes formes d'exclusion tout en maintenant une certaine hiérarchie dans les objectifs. Celle-ci devrait couvrir des éléments allant de la définition de la cohésion sociale en tant qu'objectif sociétal plus englobant, à l'inclusion sociale en tant qu'objectif en matière de politiques tenant compte de la participation à la vie civique, politique, culturelle et économique, à l'atténuation de la pauvreté en tant qu'objectif sous-jacent à l'atteinte de l'inclusion sociale et, enfin, à la création de capital social en tant qu'outil pour aider les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à accumuler les ressources dont ils ont besoin pour vraiment prendre part à la vie de la société.

Note

1. Pour avoir accès aux textes des interventions, à des résumés et à de l'information sur les conférenciers (le tout en anglais seulement), voir le site Web de la School of Policy Studies à l'adresse <http://www.queensu.ca/spv/forum/qlisp/qlisp.shtml>. Consulté le 17 octobre 2003.

LE COIN DU LIVRE

Pas de compagnons de jeu?

Pour la plupart des gens, l'isolement n'est agréable que s'il ne dure pas longtemps. Nombre d'activités de loisirs (des quilles au chant choral) supposent la présence d'autres personnes et sont manifestement plus agréables lorsqu'on les partage avec d'autres. En réalité, certaines activités (comme jouer au cricket ou au poker) sont impossibles lorsqu'on est seul. Vu l'énorme éventail des goûts dans les loisirs, cependant, nous sommes tous confrontés au problème de cibler les bonnes personnes (des compagnons de jeu) et de trouver dans nos horaires respectifs des temps libres qui coïncident. Par conséquent, si le travail rémunéré accapare une plus grande partie du temps dont les autres disposent, chacun trouvera plus difficile de résoudre le problème de la planification de ses propres moments de loisir et de leur coordination avec ceux des autres. En général, les sociétés mieux à même de coordonner la quantité d'heures de travail rémunéré et leur répartition se tirent sans doute mieux d'affaire puisqu'elles permettent à leurs citoyens d'avoir une vie sociale plus satisfaisante. Pour être plus précis, d'après notre hypothèse sur les externalités, peut-être est-ce en partie parce qu'il leur est plus difficile de se trouver des compagnons de jeu (les autres étant aussi occupés qu'eux) que les Nord-américains travaillent davantage que les Européens et qu'ils s'en portent moins bien.

Stephen Jenkins et Lars Osberg. *Nobody to Play With? The Implications of Leisure Coordination*, Bonn, Université de Bonn, 2003 (Document de travail nº 850 de l'IZA). On peut consulter ce document à l'adresse <ftp://ftp.iza.org/dps/dp850.pdf>. Consulté le 27 octobre 2003.

Les contacts qui comptent

défis de la mesure et développement de données

Jeff Frank
Projet de recherche sur les politiques

Tel qu'il a été mentionné dans d'autres articles dans ce numéro, des chercheurs issus de nombreuses disciplines et des milieux chargés de l'élaboration des politiques dans plusieurs pays semblent s'intéresser vivement aux effets positifs de la participation à des réseaux sociaux tant pour les particuliers que pour les collectivités et les sociétés. Conjugué à une information pertinente sur les plans du contenu et de la profondeur, le concept de capital social peut offrir une optique très instructive pour élaborer et mettre au point des programmes et des politiques dans de nombreux domaines.

Grâce aux suggestions qui ont été faites lors de consultations avec les ministères chargés de l'établissement des politiques et de divers experts, le projet interministériel sur le capital social comme instrument de politique publique élabore un projet de cadre d'analyse. Ce dernier sera présenté et soumis à la critique afin de le raffiner au cours des mois à venir. Parallèlement, les options de futures collectes des données feront l'objet d'une évaluation. Évidemment, il est entendu que ce que l'on choisit de mesurer dépend de la définition du capital social retenue et du cadre d'analyse à l'intérieur duquel cette définition est conceptualisée, ainsi que des questions en matière de recherche sur les politiques qui sont à l'étude.

Les sources des données sur le capital social

L'expérience canadienne en mesure du capital social a déjà donné lieu à de nombreuses publications[1]. Dans d'autres pays, la collecte des données officielles s'est faite jusqu'à présent de façon inclusive, en fonction des diverses dimensions du capital social relevées dans la documentation scientifique. Bien que cette approche multidimensionnelle soit efficace pour intégrer les différentes définitions, on risque de perpétuer l'ambiguïté du concept et de nuire à son utilité potentielle.

Néanmoins, des sources extrêmement utiles sont désormais accessibles ou le seront bientôt. Parmi les sources les plus directement pertinentes, signalons le cycle 17 de l'Enquête sociale générale (ESG) sur l'engagement social. En tenant compte de plusieurs dimensions du capital social, cette enquête pose diverses questions d'intérêt pour les chercheurs dans ce domaine. Elle pourra produire des estimations fiables à l'échelle provinciale et appuiera l'analyse de ces indicateurs de mesure du capital social au sein de groupes démographiques précis, ainsi que d'autres facteurs importants. En conséquence, il existera bientôt un profil statistique de diverses dimensions du capital social au Canada. L'étude est actuellement en cours sur le terrain et des résultats seront présentés au printemps 2004[2].

L'enquête longitudinale auprès des immigrants au Canada a recueilli de l'information exhaustive sur les réseaux sociaux des nouveaux arrivants au Canada et le soutien qui leur est offert. Les responsables de cette étude ont terminé la première vague de collecte de données en 2002 et les premiers résultats seront publiés sous peu. Les cycles subséquents de l'étude comporteront un module élargi sur les relations sociales et répondront à quelques questions de recherche importantes et pertinentes en matière de politiques publiques, portant sur les moyens que prennent les nouveaux immigrants pour s'adapter au Canada. D'autres sources officielles se révéleront utiles, à savoir d'autres cycles de l'Enquête sociale générale, l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation, l'Enquête nationale sur la santé de la population, l'Enquête

Jeff Frank, directeur de projet au Projet de recherche sur les politiques, dirige le projet intitulé Le capital social comme instrument de politique publique.

sur la santé dans les collectivités canadiennes, l'Enquête sur la diversité ethnique ainsi que l'Enquête sur l'alphabétisation et les compétences de base des adultes.

Une autre source digne de mention a été constituée par les chercheurs de l'Université de la Colombie-Britannique. Le sondage *Equality, Security and Community Survey*, financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), analyse les résultats d'une enquête téléphonique faite auprès de 5 000 Canadiens adultes choisis par échantillonnage aléatoire sur les thèmes de société civique et de formation du capital social. En outre, cette enquête comprenait un échantillonnage supplémentaire de personnes provenant des destinations principales des immigrants au Canada (Toronto, Vancouver et Montréal), ainsi qu'un échantillonnage supplémentaire de personnes vivant dans plusieurs collectivités des scieries de la Colombie-Britannique.

Orientations pour l'avenir

En dépit du grand nombre d'enquêtes, les sources de données actuelles ne peuvent vraisemblablement satisfaire tous les besoins en matière de recherche sur les politiques publiques. Les concepts présentés dans ces enquêtes ont été élaborés indépendamment et leur fondement théorique manque souvent de clarté. Quelles données recueillerions-nous dans un monde idéal? Cela dépendrait de l'application pratique et du cadre d'analyse que nous développerons. Des premiers éléments semblent indiquer un besoin de données à micro-échelle, données que les sources actuelles ne peuvent fournir. On entend par ce terme des renseignements détaillés sur la nature et l'étendue des réseaux personnels, leurs caractéristiques et les ressources accessibles grâce aux relations sociales dans ces réseaux.

Par ailleurs, la possibilité de suivre l'évolution du capital social au fil du temps à l'aide de mesures longitudinales serait essentielle à la compréhension des rapports entre les différents résultats (p. ex., sur l'économie, la société et la santé). Cette information, liée à des mesures précises des résultats dans le temps, offrirait aux chercheurs en politiques publiques un ensemble extrêmement puissant d'instruments d'analyse.

Des premiers éléments semblent indiquer un besoin de données à micro-échelle, données que les sources actuelles ne peuvent fournir.

La collecte de renseignements thématiques ciblés peut aussi s'avérer importante. Ce type de renseignements servirait à étudier des groupes particuliers (p. ex., les jeunes, les nouveaux immigrants et les Autochtones) ou des domaines précis des politiques publiques (p. ex., le marché du travail, la santé et la justice). Il existe déjà des enquêtes variées, à la fois thématiques et longitudinales, qui peuvent renfermer un contenu additionnel sur le capital social. Ces autres sources comprennent l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'Enquête auprès des jeunes en transition, l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, et l'Enquête nationale sur la santé de la population. Enfin, une réflexion préliminaire semble aussi indiquer qu'un module sur le capital social, adapté en fonction de besoins précis, pourrait être occasionnellement ajouté au cadre d'une grande enquête (par exemple l'Enquête sur la population active ou l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes). Cette méthode permettrait de suivre l'évolution du capital social au fil du temps et d'obtenir des estimations à l'échelon infra-provincial.

Le projet interministériel sur le capital social comme instrument de politique publique développe une étude de faisabilité qui évalue les options pour la collecte future de données. Grâce à un cadre d'analyse fondé sur la théorie, cette étude pourrait aboutir à la formulation d'un ensemble de questions adaptables et incorporées de façon cohérente aux questionnaires d'enquête actuels. Ces questions pourraient, le cas échéant, aussi servir de point de départ à de nouvelles activités de collecte de données. Parallèlement aux activités axées sur le contenu, les responsables du projet de faisabilité entreprendront une analyse détaillée des options méthodologiques (c.-à-d., la base d'échantillon, l'échantillon, la modélisation de l'enquête) pour les futures collectes de données. Les options de l'étude comprennent les suivantes :

- examiner les enquêtes et les base d'échantillon actuels afin d'évaluer la faisabilité de constituer des échantillons adéquats de populations retenant l'intérêt, en prévoyant :
  - d'inclure un module concernant le capital social dans les enquêtes longitudinales actuelles;
  - de soumettre les questions de ce module à un sous-ensemble de répondants provenant d'autres enquêtes;
- explorer la possibilité de combiner les données à celles de bases de données administratives ou d'autres enquêtes afin de mesurer les résultats;

- entreprendre une ou plusieurs études destinées à couvrir les populations cibles ou les domaines des politiques publiques de grand intérêt;
- utiliser le recensement comme cadre d'une enquête initiale post-recensement qui pourrait devenir un programme permanent;
- adopter des approches de rechange qui pourraient comprendre des projets à petite échelle (p. ex., un petit échantillon des collectivités canadiennes).

En conclusion, au Canada, nous avons la chance de disposer de nombreuses sources de données qui permettent déjà, ou qui permettront bientôt, d'effectuer des analyses pertinentes de plusieurs aspects liés au capital social. Toutefois, les renseignements contenus dans ces sources ont été recueillis en fonction d'une variété de définitions du capital social. On s'efforce actuellement de parvenir à un consensus sur une définition opérationnelle et d'élaborer un cadre conceptuel aboutissant à la compréhension des composantes clés du capital social, de ses déterminants et ses aboutissants, ainsi que d'un ensemble d'indicateurs associés à des unités d'analyse appropriées à ce cadre. Nous devons réfléchir de manière créative au type de renseignements qui constitueraient des données idéales en réponse aux questions clés en matière de recherche sur les politiques publiques et élaborer des instruments pour satisfaire nos besoins.

Notes

1. Voir par exemple Bryant et Norris (2002) et van Kemenade (2003).
2. Voir l'article de Sandra Franke, « L'engagement social au Canada : Le cycle 17 de l'Enquête sociale générale de Statistique Canada », dans ce numéro d'*Horizons*.

Renvois

Bryant, Cindy-Ann et Doug Norris. 2002. « Measurement of Social Capital: The Canadian Experience ». Rapport national présenté à l'International Conference on Social Capital Measurement (OCDE-ONS), Londres, septembre.

van Kemenade, Solange. 2003. *Le capital social comme déterminant de la santé : comment le mesure-t-on?* Série de documents de travail pour la recherche sur les politiques de santé, document de travail 02-08, Santé Canada, mars.

LE COIN DU LIVRE

Que faire du capital social?

En une dizaine d'années, on a assisté à la multiplication, surtout aux États-Unis, des publications consacrées au concept de capital social. Les promoteurs de ce concept se fondent sur l'idée que les rapports sociaux, le partage de certaines normes et valeurs, et le sentiment de confiance facilitent la coordination et la collaboration entre individus ou entre groupes. Rien de neuf dans tout cela. La nouveauté réside dans le fait de considérer la sociabilité, la participation à des activités associatives, le partage de normes et valeurs, et la confiance comme un stock de capital à l'échelle macro-sociale (celle de la région ou même du pays) et de les porter au rang de principe unique permettant d'expliquer des phénomènes sociaux et économiques multiples. D'abord entreprise par Robert Putnam, puis reprise par la Banque mondiale et l'OCDE, la promotion de cette approche souligne l'incidence positive de degrés élevés de capital social sur le bien-être, la croissance économique, la santé, l'efficacité gouvernementale, la sécurité, etc. En France, ce concept commence à colorer les débats publics, mais la réaction a jusqu'à présent été plutôt modeste. Ce document de travail renferme tout d'abord un survol des articles de recherche actuels, principalement des documents de référence essentiels. Il se termine par une analyse critique du concept et une remise en question de sa mise en œuvre en tant que catégorie analytique et statistique.

Sophie Ponthieux. Que faire du « *social capital* »?, Paris, Institut national de la statistique et des études économiques, no F0306, 2003. On peut consulter ce document à l'adresse <http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0306.pdf>. Consulté le 30 octobre 2003.

- entreprendre une ou plusieurs études destinées à couvrir les populations cibles ou les domaines des politiques publiques de grand intérêt;
- utiliser le recensement comme cadre d'une enquête initiale post-recensement qui pourrait devenir un programme permanent;
- adopter des approches de rechange qui pourraient comprendre des projets à petite échelle (p. ex., un petit échantillon des collectivités canadiennes).

En conclusion, au Canada, nous avons la chance de disposer de nombreuses sources de données qui permettent déjà, ou qui permettront bientôt, d'effectuer des analyses pertinentes de plusieurs aspects liés au capital social. Toutefois, les renseignements contenus dans ces sources ont été recueillis en fonction d'une variété de définitions du capital social. On s'efforce actuellement de parvenir à un consensus sur une définition opérationnelle et d'élaborer un cadre conceptuel aboutissant à la compréhension des composantes clés du capital social, de ses déterminants et ses aboutissants, ainsi que d'un ensemble d'indicateurs associés à des unités d'analyse appropriées à ce cadre. Nous devons réfléchir de manière créative au type de renseignements qui constitueraient des données idéales en réponse aux questions clés en matière de recherche sur les politiques publiques et élaborer des instruments pour satisfaire nos besoins.

Notes

1 Voir par exemple Bryant et Norris (2002) et van Kemenade (2003).

2 Voir l'article de Sandra Franke, « L'engagement social au Canada - Le cycle 17 de l'Enquête sociale générale de Statistique Canada », dans ce numéro d'*Horizons*.

Renvois

Bryant, Cindy-Ann et Doug Norris. 2002. « Measurement of Social Capital: The Canadian Experience ». Rapport national présenté à l'International Conference on Social Capital Measurement (OCDE-ONS), Londres, septembre.

van Kemenade, Solange. 2003. *Le capital social comme déterminant de la santé : comment le mesurer?* Série de documents de travail pour la recherche sur les politiques de santé, document de travail 02-08, Santé Canada, mars.

LE COIN DU LIVRE

Que faire du capital social?

En une dizaine d'années, on a assisté à la multiplication, surtout aux États-Unis, des publications consacrées au concept de capital social. Les promoteurs de ce concept se fondent sur l'idée que les rapports sociaux, le partage de certaines normes et valeurs, et le sentiment de confiance facilitent la coordination et la collaboration entre individus ou entre groupes. Rien de neuf dans tout cela. La nouveauté réside dans le fait de considérer la sociabilité, la participation à des activités associatives, le partage de normes et valeurs, et la confiance comme un stock de capital à l'échelle macro-sociale (celle de la région ou même du pays) et de les porter au rang de principe unique permettant d'expliquer des phénomènes sociaux et économiques multiples. D'abord entreprise par Robert Putnam, puis reprise par la Banque mondiale et l'OCDE, la promotion de cette approche souligne l'incidence positive de degrés élevés de capital social sur le bien-être, la croissance économique, la santé, l'efficacité gouvernementale, la sécurité, etc. En France, ce concept commence à colorer les débats publics, mais la réaction a jusqu'à présent été plutôt modeste. Ce document de travail renferme tout d'abord un survol des articles de recherche actuels, principalement des documents de référence essentiels. Il se termine par une analyse critique du concept et une remise en question de sa mise en œuvre en tant que catégorie analytique et statistique.

Sophie Ponthieux. Que faire du « *social capital* »?, Paris, Institut national de la statistique et des études économiques, no F0306, 2003. On peut consulter ce document à l'adresse <http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/F0306.pdf>. Consulté le 30 octobre 2003.

L'engagement social au Canada

le cycle 17 de l'Enquête sociale générale de Statistique Canada

Sandra Franke[1]
Projet de recherche sur les politiques et Statistique Canada

Comme dans d'autres pays tels que l'Australie ou le Royaume-Uni, la notion de capital social suscite de plus en plus d'intérêt au sein du gouvernement canadien. Statistique Canada a voulu y répondre en consacrant le cycle 17 (2003) de l'Enquête sociale générale (ESG) au thème de l'engagement social. L'ESG est un programme permanent qui répète généralement le même thème aux cinq ans afin de permettre une mesure des tendances sociales au fil du temps. Ce cycle est cependant le premier à être consacré au capital social. Le contenu de l'Enquête a été élaboré en s'appuyant sur les travaux de spécialistes du capital social comme Robert Putnam et John Helliwell. Il a été grandement inspiré par les travaux de l'Office of National Statistics du Royaume-Uni et par ceux de l'OCDE, notamment dans la définition des principales dimensions du concept.

Le capital social peut être défini comme l'ensemble des ressources issues des réseaux d'interactions sociales fondées sur des normes de réciprocité et de confiance. Ces ressources facilitent l'atteinte du bénéfice individuel de même que celui de l'ensemble social. Ce bénéfice peut être exprimé en termes de bien-être, de santé, de sécurité, de démocratie ou encore d'acquisition de capital économique ou humain.

Cette perspective amène à questionner le rôle des réseaux de relations (horizontaux et verticaux) dans la production de ressources stratégiques à la disposition des personnes. Par exemple, on pourrait questionner le type de ressources puisées par les personnes au sein de leur réseau de proches. D'un point de vue collectif, c'est une perspective qui permet aussi de questionner la manière dont se déploient les dynamiques relationnelles dans des communautés données, de cerner les normes qui les sous-tendent et d'évaluer les résultats qui en découlent à un niveau plus agrégé. Ainsi, on pourrait vérifier si le mieux-être d'une communauté est lié à une plus grande propension de ses membres à solliciter l'aide du quartier. Ce niveau de questionnement présume que le comportement social individuel a un effet plus global que l'on peut apprécier par la performance économique, politique et institutionnelle de leur collectivité d'appartenance.

Prendre le pouls du capital social au Canada d'après une enquête statistique constitue un défi de taille car les dynamiques relationnelles demeurent un processus difficile à cerner, d'autant plus que l'information est recueillie sur une base individuelle. Comment identifier le réseau d'une personne et inventorier ce qui y circule? Comment rendre compte des normes qui guident la production et l'utilisation des ressources au sein de ces réseaux? Comment composer avec la subjectivé des répondants et qualifier la nature des liens sociaux au sein des réseaux? Comment traduire ces dynamiques en résultats mesurables au niveau individuel et collectif? Voyons plus en détail trois ensembles de mesures utilisés dans l'ESG afin d'opérationnaliser le capital social : les déterminants, les dimensions et ies résultats.

La mesure des déterminants du capital social

L'Enquête a d'abord recueilli des données sur certaines caractéristiques individuelles des répondants qui ont des effets sur la socialisation, par exemple les caractéristiques sociodémographiques (âge, sexe, scolarité, état civil, classe d'emploi, revenu, statut de propriété, province), l'origine ethnique, le statut d'immigrant ou encore certains traits culturels comme la langue ou la religion. D'autres données ont été recueillies pour documenter les principaux antécédents

Sandra Franke est analyste à la direction de la Statistique démographique et du recensement de Statistique Canada. Elle travaille également à temps partiel au sein du projet sur le Capital social du PRP.

de la participation sociale telles que la durée de résidence, les valeurs partagées, les expériences de participation pendant la jeunesse ou encore la motivation procurée par la participation des parents.

En corrélant ces données à certaines dimensions du capital social (abordées à la section suivante) l'ESG permet de répondre à plusieurs questions pertinentes concernant l'incidence des caractéristiques individuelles sur les schémas d'affiliation sociale (p. ex. taille, densité ou type de réseaux) ou encore sur les expériences plus formelles de participation sociale (p. ex. comportements contributifs). On pourrait aussi s'intéresser à la propension à faire confiance au sein de différents groupes (famille, réseau d'amis, quartier, collègues de travail, étrangers, province). Enfin, on pourrait mesurer le pouvoir explicatif des caractéristiques individuelles sur les issues du capital social.

L'ESG a exploré trois grands modes d'interactions sociales qui documentent les dimensions du capital social : les réseaux sociaux informels, la participation sociale dans les groupes et organisations et la participation à la vie politique.

La mesure des dimensions du capital social

S'inspirant de la typologie élaborée par l'OCDE, l'ESG a exploré trois grands modes d'interactions sociales qui documentent les dimensions du capital social : les réseaux sociaux informels, la participation sociale au sein de groupes et d'organisations et la participation à la vie politique. Dans chaque cas, des données permettent de caractériser la nature des liens entretenus (affectifs-bonding, relationnels-bridging, instrumentaux-linking) et le degré de « connectivité sociale » fournie par des mesures de fréquentation : taille, dispersion, diversité et stabilité du réseau, fréquence et proximité des contacts, degré et durée de l'implication, etc. D'autres données indiquent l'existence de normes de réciprocité et de confiance. Voyons plus en détail les trois types d'interactions sociales explorés dans l'ESG.

Les réseaux sociaux informels

Le premier type d'interactions sociales prend sa source dans les liens dits primaires (la famille, les proches, les amis) et dans les contacts sociaux plus larges (quartier, collègues de travail, connaissances.) L'ensemble de ces liens forme des réseaux sociaux informels à partir desquels les personnes mobilisent des ressources. L'ESG s'intéresse au nombre de personnes significatives avec lesquelles le répondant est en relation, à la fréquence ainsi qu'à la manière dont il entretient des rapports avec ces personnes (Internet, face-à-face, téléphone) en tenant compte de leur éloignement géographique. Une question permet également de mesurer l'évolution du réseau du répondant (expansion, déclin.) Enfin, l'Enquête sonde les formes d'aide spontanée ou de soutien émotif qui circulent au sein de ces réseaux (garde d'enfants, prêt d'argent, services rendus, aide pour trouver un travail, soins de santé) en recourant à la technique des mises en situation.

Des questions de recherche susceptibles d'être approfondies avec ces données, mentionnons les suivantes :

- Quel est le lien entre l'éloignement géographique et la distance affective entre les personnes?
- Quelle association peut-on faire entre différentes normes de confiance et de réciprocité et la configuration particulière des réseaux sociaux?
- L'isolement de certaines personnes est-il corrélé avec un manque de confiance envers les personnes qui forment son réseau?

Ces questions se prêtent aussi à l'étude de différentes hypothèses portant sur les liens entre le recours au réseau informel, le milieu de vie et les ressources institutionnelles auxquelles les personnes ont accès. Outre les comparaisons entre les provinces, Statistique Canada étudie la possibilité d'inclure les profils de collectivités dans le fichier de données par le biais du code postal, ce qui permettrait de vérifier certaines hypothèses fortes, par exemple sur le rôle des dynamiques de quartier.

La participation sociale formelle

Il est entendu par participation sociale formelle les interactions sociales qui prennent leur source dans un contexte participatif organisé. Ces participations permettent de préciser le capital social « collectif » en questionnant les personnes sur leur rôle d'aidant, c'est-à-dire sur leur contribution à la production de ressources destinées à des personnes qu'elles ne connaissent généralement pas (les personnes aidées). L'ESG s'est intéressée à l'adhésion des répondants à différents types de groupes ou associations, à leurs activités caritatives et à d'autres formes de bénévolat plus formelles. L'Enquête a aussi mesuré le niveau d'engagement et l'intensité de la participation à l'aide de questions sur la fréquence, l'évolution et l'envergure (participation active « en personne », participation à distance par Internet ou soutien indirect comme l'adhésion ou la contribution financière).

Il est important de noter que la plupart des données contenues dans le

cycle 17 de l'ESG ont déjà résulté d'autres enquêtes de Statistique Canada (p. ex. l'Enquête nationale sur le don et le bénévolat, l'Enquête sur l'emploi du temps, etc.). L'intérêt du cycle 17 de l'ESG est de réunir les données relatives au capital social au sein d'un même fichier, ce qui rend possible l'analyse entre ses différentes dimensions. C'est le cas notamment des données sur la participation sociale formelle qu'il est désormais possible d'associer aux données sur la sociabilité informelle ou encore à certaines normes qui régissent les relations sociales, telles que la confiance ou la réciprocité directe. Dès lors, il est possible de se demander si la propension à faire confiance transcende les diverses formes de participation sociale ou si elle est plutôt associée à certains types de participation. Notons enfin l'intérêt d'étudier l'incidence du type de collectivité (degré d'urbanisation, diversité ethnique, profil socio-économique) sur les différentes manifestations du capital social, telles que le niveau de confiance ou la participation communautaire.

La participation à la vie politique

La participation à la vie politique est une autre dimension de l'engagement social qui explore les différentes formes d'expression des personnes au sujet de leur vie collective. Plusieurs types de participation sont couverts par l'ESG, allant des formes plus classiques (vote, activisme politique) à des formes de participation moins conventionnelles ou émergentes telles que le boycott de produits de consommation, la participation à des manifestations publiques ou la signature de pétitions. L'Enquête aborde également le niveau d'intérêt à l'égard des questions d'ordre politique et le recours à différents médias pour se tenir au courant de ces questions. Il devient intéressant d'associer les différents types de participation politique aux autres formes de participation sociale, de même qu'au milieu de vie et aux caractéristiques individuelles des répondants. De même, les corrélations entre le niveau de confiance envers les grandes institutions qui gouvernent la société canadienne (police, système de justice, de santé, de bien-être social, écoles, banques, grandes entreprises commerciales, milieu des affaires, gouvernements, etc.) sont intéressantes.

La mesure des issues du capital social

Les issues du capital social constituent en quelque sorte le produit des interactions sociales, soit ce qu'elles permettent d'atteindre individuellement ou collectivement. Les issues ne forment pas le capital social : elles en découlent, elles sont en quelque sorte une valeur ajoutée tirée de la mobilisation du capital social par les personnes. Il est relativement difficile de cerner les issues concrètes du capital social d'une personne ou d'un groupe. Quels aspects de la situation d'une personne découlent effectivement des ressources qu'elle a mobilisées au cours de ses expériences d'interactions et de participation? En guise de résultats mesurables, l'ESG a choisi de réunir des données classiques d'indicateurs de bien-être : état de santé, niveau de stress, mesure du bonheur, degré de satisfaction dans la vie, habileté à maîtriser les événements, sentiment d'appartenance à son quartier, à sa province, au pays, sentiment de sécurité. Ce sont là des indicateurs fiables à partir desquels un certain nombre de questions ayant une portée politique peuvent être explorées. Quels sont les liens entre la participation sociale et la santé, le bien-être économique ou le capital humain des personnes? L'homogénéité ou l'hétérogénéité du cercle d'amis et de collègues d'associations a-t-il une incidence sur le bien-être des personnes? Le niveau de sociabilité (comme mesure indirecte de l'isolement social) a-t-il un impact sur la santé et sur le niveau de stress? Le sentiment de maîtrise sur sa vie est-il corrélé avec le niveau d'engagement social? Dans quel sens va cette relation? Quel rapport y a-t-il entre les liens de quartier, la durée de résidence et le sentiment d'appartenance à sa communauté? Ces éléments ont-ils un impact sur la participation communautaire, la confiance et le bien-être?

Selon le point de vue adopté, ces indicateurs des issues du capital social peuvent aussi être vus comme des déterminants : il faut garder à l'esprit que les interactions sociales sont un processus dynamique où les protagonistes changent de situation, selon qu'ils se retrouvent dans le rôle d'aidant ou d'aidé. Ainsi, des issues tels que le sentiment d'appartenance, la maîtrise du stress, le sentiment de sécurité, etc. peuvent alternativement être considérées comme une prise en main sociale qui permet aux personnes d'apprendre à mieux composer avec autrui et donc à accéder aux ressources découlant des interactions. De même, certains déterminants, par exemple le statut socio-économique ou la confiance, peuvent aussi être étudiés comme résultant d'une mobilisation du capital social.

Les résultats alimentent encore notre compréhension de ce qu'est exactement le capital social et de la manière dont ses dimensions peuvent être traduites en indicateurs utiles pour l'élaboration des politiques publiques.

Des données disponibles dès le printemps 2004

Le cycle 17 de l'Enquête sociale générale compte parmi les premières tentatives de mesure du capital social à l'échelle d'un pays. Les données recueillies offriront toute une gamme de possibilités analytiques pour les chercheurs et analystes qui osent s'attaquer à ce champ de recherche encore relativement nouveau. Il faut cependant garder à l'esprit que les concepts mesurés dans l'Enquête ont été peu explorés jusqu'ici d'un point de vue empirique, et encore moins d'un point de vue statistique. Par conséquent, il faut s'attendre à ce que les résultats précisent la nature du capital social et de manière dont ses dimensions peuvent être traduites en indicateurs utiles à l'élaboration des politiques publiques. Le défi pourra être relevé à partir du printemps 2004, moment prévu pour la diffusion des données au grand public. Statistique Canada étudie cependant la possibilité de publier certains résultats préliminaires au cours des mois à venir.

Note

1. Pour plus d'information sur le cycle 17 de l'Enquête sociale générale, consulter la documentation de l'Enquête sociale générale, Aperçu, 2003 (numéro 89F0115XIF au catalogue de Statistique Canada).

LE COIN DU LIVRE

Bien mieux ensemble

Dans son ouvrage à succès *Bowling Alone*, Robert Putnam faisait état de l'effondrement des institutions sociales américaines. Pendant ses tournées de promotion de son ouvrage, il a toujours fait face aux mêmes questions : Que faire pour stopper l'atrophie de l'activité civique aux États-Unis et qu'est-ce qui pourrait nous rassembler à nouveau?

Pour trouver une réponse à cette question, Putnam, qui est professeur de politiques publiques à Harvard, avec l'aide de son coauteur Lewis Feldstein, qui a derrière lui une longue et remarquable carrière comme activiste communautaire, se sont rendus partout au pays pour rencontrer des groupes et des particuliers engagés dans des formes inhabituelles d'activisme et de renouvellement communautaires. Ce sont eux qui renouvellent leurs communautés et investissent dans de nouvelles formes de capital social. *Better Together* décrit une douzaine d'organismes novateurs d'est en ouest et du sud au nord, occupés à reconstituer le tissu social des États-Unis, et apporte la bonne nouvelle que les institutions communautaires prennent de nouvelles formes adaptées à une nouvelle époque et à de nouveaux besoins.

Robert D. Putnam et Lewis M. Feldstein, avec la collaboration de Don Cohen. *Better Together: Restoring the American Community*, Cambridge, MA, Simon & Schuster, 2003. On peut trouver de l'information sur cet ouvrage à l'adresse <http://www.bettertogether.org/about.htm>. Consulté le 30 octobre 2003.

Des données disponibles dès le printemps 2004

Le cycle 17 de l'Enquête sociale générale compte parmi les premières tentatives de mesure du capital social à l'échelle d'un pays. Les données recueillies offriront toute une gamme de possibilités analytiques pour les chercheurs et analystes qui oseront s'attaquer à ce champ de recherche encore relativement nouveau. Il faut cependant garder à l'esprit que les concepts mesurés dans l'Enquête ont été peu explorés jusqu'ici d'un point de vue empirique, et encore moins d'un point de vue statistique. Par conséquent, il faut s'attendre à ce que les résultats précisent la nature du capital social et de manière dont ses dimensions peuvent être traduites en indicateurs utiles à l'élaboration des politiques publiques. Le défi pourra être relevé à partir du printemps 2004, moment prévu pour la diffusion des données au grand public. Statistique Canada étudie cependant la possibilité de publier certains résultats préliminaires au cours des mois à venir.

Note

1. Pour plus d'information sur le cycle 17 de l'Enquête sociale générale, s'adresser à la gestionnaire de l'Enquête sociale générale, Susan Stobert, au numéro (613) 951-6496 ou par courriel à Susan.Stobert@statcan.ca.

Bien mieux ensemble

Dans son ouvrage à succès *Bowling Alone*, Robert Putnam faisait état de l'effondrement des institutions sociales américaines. Pendant ses tournées de promotion de son ouvrage, il a toujours fait face aux mêmes questions : Que faire pour stopper l'atrophie de l'activité civique aux États-Unis et qu'est-ce qui pourrait nous rassembler à nouveau?

Pour trouver une réponse à cette question, Putnam, qui est professeur de politiques publiques à Harvard, avec l'aide de son coauteur Lewis Feldstein, qui a derrière lui une longue et remarquable carrière comme activiste communautaire, se sont rendus partout au pays pour rencontrer des groupes et des particuliers engagés dans des formes inhabituelles d'activisme et de renouvellement communautaires. Ce sont eux qui renouvellent leurs communautés et investissent dans de nouvelles formes de capital social. *Better Together* décrit une douzaine d'organismes novateurs d'est en ouest et du sud au nord, occupés à reconstituer le tissu social des États-Unis, et apporte la bonne nouvelle que les institutions communautaires prennent de nouvelles formes adaptées à une nouvelle époque et à de nouveaux besoins.

Robert D. Putnam et Lewis M. Feldstein, avec la collaboration de Don Cohen. *Better Together: Restoring the American Community*, Cambridge, MA, Simon & Schuster, 2003. On peut trouver de l'information sur cet ouvrage à l'adresse <http://www.bettertogether.org/about.htm>. Consulté le 30 octobre 2003.

Conférences

Les possibilités et les défis de la diversité : Un rôle pour le capital social?

24 et 25 novembre 2003

Hôtel Fairmont Reine Elizabeth, Montréal, Québec

Le PRP, conjointement avec l'OCDE et en partenariat avec des ministères fédéraux dont Citoyenneté et Immigration Canada, la Commission du droit du Canada, Condition féminine Canada, Développement des ressources humaines Canada, Patrimoine canadien et Statistique Canada, organisent une conférence internationale qui portera sur le rôle du capital social dans la participation sociale, économique et politique des immigrants, et sur ses implications pour les politiques publiques. Parmi les thèmes qui seront examinés, mentionnons les effets du capital social sur la participation au marché du l'éducation des immigrants et des membres des communautés ethniques; les réseaux ethniques; la prévention de la pauvreté et la dynamique de voisinage; l'engagement civique et la confiance politique chez divers groupes ethniques; le rôle du gouvernement et de ses partenaires en ce qui a trait à l'inclusion sociale dans les sociétés pluralistes grâce au développement du capital social. La conférence débutera par un atelier préliminaire d'une journée sur la mesure du capital social dans le contexte de l'immigration et de la di versité. Le programme de la conférence et les modalités d'inscription sont affichés sur le site Web du PRP (http://recherchepolitique.gc.ca).

Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs : les résultats de la recherche et de la pratique

Les 8 et 9 décembre 2003,

Hotel Château Cartier, Gatineau, Québec

Le PRP, en collaboration avec plusieurs ministères et organismes fédéraux, notamment Développement des ressources humaines Canada, est en train de mettre sur pied une conférence pour le début de décembre, durant laquelle sera examiné le rôle possible de politiques fondées sur les actifs, en vue de lutter contre la pauvreté et à l'exclusion sociale. L'objectif principal de la conférence sera de faire l'inventaire des connaissances actuelles générées par la recherche, les politiques et les pratiques canadiennes et étrangères relatives aux approches fondées sur les actifs (programmes d'épargne pour le développement individuel, l'apprentissage, le logement, etc.), dans le contexte de la prévention et de l'allégement de la pauvreté, et d'évaluer les avantages et inconvénients de chacune, ainsi que leurs conséquences pour la politique sociale. Les détails de la conférence seront affichés sur le site Web du PRP (http://recherchepolitique.gc.ca/).

Tables rondes de recherche du PRP-CRSHC

Les tables rondes de recherche du PRP-CRSHC sont le résultat d'un effort conjoint du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et du Projet de recherche sur les politiques (PRP). Elles visent à augmenter la qualité de l'échange de connaissances entre les experts du milieu universitaire et ceux responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques et programmes du gouvernement fédéral.

Les tables rondes de recherche du PRP-CRSHC constituent une tribune unique pour discuter en profondeur des priorités en matière de recherche et d'élaboration de politiques. De plus, elles contribuent à la création et au maintien de liens entre les principaux chercheurs dans le domaine des politiques et les hauts responsables des politiques.

L'évaluation d'une approche réseau du capital social dans une perspective d'élaboration de politiques

20 octobre 2003

Comment la recherche sur la pauvreté peut-elle se transformer en politiques ?

14 novembre 2003

Étendre la coopération internationale en matière de réglementation avec les Etats-Unis

11 décembre 2003

Politiques fondées sur le cycle de vie : la solution pour une société vieillissante ?

30 janvier 2004

Évolution vers une union douanière nord-américaine

Début 2004

La participation aux tables rondes du PRP-CRSHC est uniquement par invitation. Pour plus d'information sur ces tables rondes, communiquer avec Bob Kunimoto au (613) 943-2401 ou par courriel à b.kunimoto@prs-srp.gc.ca.